

# Gehaltskürzungen nach deutschem und internationalem Beamtenrecht\*)

Von Privatdozent Dr. Ludwig Gramlich

## I.

### Haushaltsmisere und Besoldungseinbußen

1. Vor nunmehr 175 Jahren schrieb ein Vater modernen Beamtenrechts:

„Wie kann der Regent auf treue Staatsdiener rechnen, wenn er sie durch Mangel an hinreichender Unterstützung zur Untreue zwingt: wie auf fähige Staatsdiener, wenn jedes Gewerbe mehr als der Staatsdienst einträgt: wie auf eifrige

Staatsdiener, wenn Nahrungssorgen jeden edlen Trieb ersticken? Geringe Besoldungen sind das untrügliche Kennzeichen einer schlechten Regierung, und zugleich eine offenbare Rechtsverletzung, weil sie dem Staatsdiener den vollen Ersatz seiner Anforderungen nicht leisten.“<sup>1)</sup>

\*) Erweiterte und mit Anmerkungen versehene Fassung der öffentlichen Probestorlesung vor der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg am 14. Juli 1983.

Was aber, wenn die Beamten den Staat „auffressen“<sup>2)</sup> Sollen freilich – wie ehemals die Deutsche Postgewerkschaft klagte – gerade die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zum wiederholten Mal „mit einem Teil ihres Einkommens für eine falsche Politik haften“<sup>3)</sup>

Diese Blütenlese pointierter Aussagen zur Problematik der Höhe von Beamten-Gehältern mag die fortdauernde Aktualität des Themas zur Genüge verdeutlichen. Freilich schien es hierbei lange Zeit allein um das Ausmaß der Anhebung von Bezügen zu gehen.<sup>4)</sup> Gehalts-Kürzungen bei Staatsbediensteten wie bei den Beschäftigten internationaler Organisationen standen nicht ernsthaft zur Debatte. Seit geraumer Zeit greift jedoch in der Mehrzahl der Industriestaaten und im Internationalen Währungsfonds die Ansicht Platz, daß die „Stagflation“<sup>5)</sup> westlicher Volkswirtschaften nur durch restriktive Budgetpolitik zu überwinden sei.<sup>6)</sup> Als ein Mittel zur Verringerung der Personal-Ausgaben werden dabei zusehends Sparmaßnahmen im Gehaltsbereich erwogen und auch bereits realisiert.

2. Auf internationaler Ebene trat mit Wirkung vom 1. 7. 1983 eine einheitliche Neuregelung der „Remuneration“ (Entlohnung) für die Bediensteten verschiedener europäisch-atlantischer Verbände in Kraft; zu diesen „koordinierten Organisationen“ zählen z. B. Europarat, NATO und OECD.<sup>7)</sup> Ein Teil der internationalen Amtswalter sieht sich hiernach einer Abgabe gegenüber, die ihr Grundgehalt zunächst um anderthalb, ab 1. 7. 1984 um 3 und schließlich ein

Jahr später gar um 4,5 % verringern soll.<sup>8)</sup> Die übrigen Gruppen der Verbandsbeschäftigten haben ebenfalls Einbußen bei den Bezügen hinzunehmen, wobei vorab Sonder-Zulagen und -Leistungen beschnitten werden. Die Schmälerung darf auch hier freilich nicht zu einer nominellen Reduktion der Gehälter führen.<sup>9)</sup>

Solche Normen muten noch harmlos an, seitdem zu vernehmen war, im benachbarten Ausland seien öffentliche Kassen derart leer, daß der finanzielle Zusammenbruch eines Gemeinwesens nur bei drastischen Kürzungen der Saläre um mehr als ein Drittel vermieden werden könne.<sup>10)</sup>

3. Im Bundesgebiet dürfte ein Rückschritt dieser Größenordnung gegenwärtig – zum Glück – kaum drohen. Dies heißt jedoch nicht, daß im nationalen Rahmen insoweit keine politisch wie rechtlich bedeutsamen Vorgänge zu verzeichnen wären. Im Gegenteil: Die Tarifeinensetzungen des Frühjahr 1983 im öffentlichen Dienst etwa resultierten in einer durchschnittlichen Erhöhung der Löhne und Gehälter der nicht-beamteten Beschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden von ca. 2 1/2 %; die Anhebung blieb damit weit hinter der ursprünglichen ÖTV-Forderung – 5 %, mindestens aber 110,- DM monatlich – zurück.<sup>11)</sup> Für die Beamten legte bereits im Dezember 1982 das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1983<sup>12)</sup> vom 1. Juli 1983 an eine Erhöhung von Grundgehalt und Ortszuschlag um 2 % fest; die Verbesserung ihres Einkommensniveaus bewegt sich damit um einiges unterhalb von demjenigen der Vertragsbediensteten.<sup>13)</sup> Ein Jahr später gestaltete sich die Gehaltsentwicklung nicht viel anders<sup>13a)</sup>, und weiterreichende Streichungsvorhaben sind noch längst nicht vom Tisch.<sup>13b)</sup> Es sei auch daran erinnert, daß vor einiger Zeit eine Kürzung der Bezüge von Beamten, Richtern und Soldaten bereits einmal Gesetz geworden war.<sup>14)</sup> Seinerzeit blieb dies nur wirkungslos, weil die Vorschriften rückwirkend aufgehoben wurden.<sup>15)</sup>

Schließlich haben gerade Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (Anwärter), sofern sie erst nach dem 31. 12. 1981 eingestellt wurden, eine beträchtliche Schmälerung ihrer Bezüge erfahren. Im Verhältnis zu den vor dem Stichtag ins Beamtenverhältnis aufgenommenen Kollegen wurden ihre Grundbeträge um bis zu 15 % gekürzt.<sup>16)</sup>

4. In all den genannten Fällen setzten sich insbesondere die Interessenvertreter der Beschäftigten heftig zur Wehr und kritisierten nicht zuletzt die Legalität der vorgesehenen hoheitlichen Maßnahmen. Die Angemessenheit solcher Argumentation soll im folgenden gewürdigt werden (III.-V.); zuvor bedarf es hierzu allerdings einiger begrifflicher Abklärungen (II.).

## II.

### Einheit des Gehalts – Vielheit seiner Teilelemente

1. a) Trotz vielfältiger Bemühungen um Vereinheitlichung<sup>17)</sup> ist derzeit – und dies erscheint de constitutione lata als zwingend<sup>18)</sup> – der öffentliche Dienst in der Bundesrepublik Deutschland in zwei große Lager gespalten. Beide verbindet zwar der unmittelbare Bezug zum Staat; entscheidendes Merkmal dabei ist die öffentlich-rechtliche Organisationsform des Dienstherrn/Arbeitgebers.<sup>19)</sup> Die Beschäftigten privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen der öffentlichen Hand gehören also nicht zu diesem Personenkreis.<sup>20)</sup> Art. 33 IV GG aber bedingt mit einem Funktionsvorbehalt zu Gunsten der Berufsbeamten<sup>21)</sup> auch einen spezifischen Status dieser Bedienstetengruppe. Die Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern und den Dienstherrn sind ausschließlich öffentlich-rechtlich geordnet, einseitig von Hoheitsträgern vorge-

<sup>1)</sup> N. Th. von Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse im Königreich Bayern, mit erläuternden Anmerkungen (1808) 143.

<sup>2)</sup> Vgl. die Zitate bei K. Stern, Berufsbeamtentum – gestern, heute, morgen. Art. 33 GG und sein verfassungsrechtlicher Kontext, Fs. C. H. Ule (1977) 193 (- 213); F. Wagener, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37 (1979) 215 (220); D. Merten, „Gekappte“ Besoldungsanpassung als verkappte Besoldungsnivellierung, Verantwortung und Leistung H. 9 (1983) 16.

<sup>3)</sup> Flugblatt der DPG-Bezirksverwaltung Nordbaden-Pfalz, Frühjahr 1983 („Post vom Briefträger“); s. a. Frankfurter Rundschau vom 7. 7. 1983 („Soldaten protestieren“ und „Krause beklagt Rückstand“).

<sup>4)</sup> S. etwa die Übersicht zur deutschen Entwicklung ab 1975 bei B. Schwegmann/R. Summer, Bundesbesoldungsgesetz – Kommentar (1975 ff.) § 14/Rdnr. 6 (10–12).

<sup>5)</sup> Dazu H. Glismann/E.-J. Horn/S. Nehring/R. Vaubel, Weltwirtschaftslehre (1980) 197–198 (Rdnr. 248); S. D. Cohen, Changes in the International Economy: Old Realities and New Myths, J.W.T.L. 12 (1978) 273 (276–278); H. van B. Cleveland/T. F. Huertas, Stagflation: How We Got Into It – How To Get Out, Foreign Affairs 58 (1979/80) 103–120.

<sup>6)</sup> Vgl. etwa Ziff. 9 des Communiqués, welches nach dem Pariser Treffen des O.E.C.D.-Rates auf Ministeriebene (9./10. 5. 1983) ausgegeben wurde (I.M.F. Survey 12 (1983) 156–158), und den Anhang zur Deklaration von Williamsburg (30. 5. 1983) über eine Verstärkung wirtschaftlicher Zusammenarbeit für Wachstum und Stabilität, isb. B.2. (I.M.F. Survey, ebd., 171; hierzu auch die Erklärung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag, 9. 6. 1983, Bull. BReg. 1983, 557–563); bekräftigend Ziff. 4, 5 der Verlautbarungen des Londoner Wirtschaftsgipfels vom 9. 6. 1984 (I.M.F. Survey 13 (1984) 188–190).

<sup>7)</sup> Zur Gruppierung generell etwa H. J. Hahn/A. Weber, Die OECD – Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1976) 187–188; A. Plantey, Droit et pratique de la fonction publique internationale (1977) 50–54.

<sup>8)</sup> Ziff. 34 des 191. Berichts des Co-ordinating Committee of Government Budget Experts (CCG (83) 1) – „Revision of the Remuneration Adjustment Procedure for Staff of the Co-ordinated Organisations and Triennial Review of Salaries at 1st July, 1982“ – handelt von einer „Levy on basic salaries of category A and L staff“.

<sup>9)</sup> Ziff. 35 des zuvor genannten Berichts erörtert „Future developments in the remuneration of category B and C staff and amendments to the procedure“. Für A- und L-Grade war diese Minimalgarantie zunächst nicht vorgesehen, wurde jedoch auf Verlangen der Räte der beteiligten Verbände nachträglich eingefügt (s. Ziff. 9.–11. des 195. Ausschußberichts – CCG (83) 5 – vom Dez. 1983).

<sup>10)</sup> So im belgischen Lüttich (s. The Economist vom 16.–22. 7. 1983: „Belgium – A row of New Yorks“); vgl. zu anderen massiven Realeinkommensverlusten H. Baumgartner, Erdöl, ökonomische Krise und der Staat in Mexiko, V.R.U. 17 (1984) 213 (222–223).

<sup>11)</sup> Eine Ziffer von 2,56 %, bezogen auf die 18monatige Laufzeit des Tarifvertrags, nennen FR vom 13. („ÖTV nimmt Angebot „nur mit Wut“ hin“) und NZZ vom 14. 6. 1983 („Schlußpunkt unter die deutsche Lohnrunde“).

schrieben. Dagegen unterliegen die Rechtsverhältnisse der Staats-Angestellten und -Arbeiter einer Regelung durch Tarif-Vertrag.<sup>22)</sup>

b) Mit dieser fundamental verschiedenen Ausgangslage verknüpfen sich wichtige Folgerungen: Einmal ist ein Streik-Recht für Beamte mit der Konzeption des Dienst- und Treueverhältnisses in der Regel unvereinbar<sup>23)</sup>; andere Angehörige des öffentlichen Dienstes vermögen hingegen grundsätzlich<sup>24)</sup> auch von dieser Form der Betätigung kollektiver Koalitionsfreiheit Gebrauch zu machen.<sup>25)</sup> Zum zweiten gilt die Vorschrift des Art. 33 V GG, wonach „das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“ ist, allein für beamtete Staatsdiener. Gehört zu solchen Grundsätzen nun vornehmlich eine amtsangemessene Alimentation<sup>26)</sup>, so beurteilt sich die gesetzliche Regelung von Besoldung und Versorgung notwendig (auch) anhand dieses Maßstabsrechts. Eine Garantie der Beschäftigungsentgelte von Angestellten und Arbeitern dagegen kann allenfalls aus dem Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG) herrühren.<sup>24)</sup> Tendenzen zu einer „Meistbegünstigung“<sup>28)</sup>, wobei die für die Bediensteten jeweils vorteilhafteren Regelungen aus dem einen Bereich des öffentlichen Dienstes in den anderen Eingang finden, haben zwar diverse Grenzen verwischt. Bislang aber bleibt die Unterscheidung zwischen beamtetem und nicht-beamtetem Staatsdiener verfassungskräftig bestehen, und hier wird nur von der spezifischen Problematik des ersteren die Rede sein.

2. Weiterhin sind einige Bemerkungen darüber vonnöten, was denn unter dem „Gehalt“ eines Beamten zu verstehen sei.

a) Heute kodifiziert das 1975 neugefaßte Bundesbesoldungsgesetz<sup>29)</sup> die zuvor recht verstreut geregelten Vorschriften über die Normal-Alimentation – also nicht besondere Leistungen der Dienstherrn-Fürsorge noch Kosten-Erstattungen.<sup>30)</sup> § 1 II, III geben eine Legaldefinition der Besoldung: Dienst- und sonstige Bezüge; derselben Technik bedient sich das Beamtenversorgungsgesetz (1976)<sup>31)</sup> im § 2. Beide Arten von Bezügen fließen letztlich aus dem beamtenrechtlichen Treue- und Fürsorgeverhältnis, welches den Dienstherrn verpflichtet, dem Dienstnehmer kraft der öffentlich-rechtlichen Sonderbeziehungen Unterhalt zu gewähren<sup>32)</sup>; beide sind sohin gleichermaßen „Gehalt“ des Bediensteten.

b) Auch die Bezüge und Vorteile für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst unterfallen als Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit im Sinne von §§ 2 I Nr. 4, 19 I 1 Nr. 1 EStG der Einkommensteuer, und das Gleiche gilt für die Versorgung (s. § 19 II EStG). Regelmäßig werden die Lohnsteuern dergestalt erhoben, daß die zuständigen öffentlichen Kassen die geschuldete Abgabe vom Gehalt des Bediensteten abziehen und einbehalten (§§ 38 I 1, III i. V. m. 2 I Nr. 4 EStG). Jeder Beamte erlangt nur Verfügungsmacht über die verbleibenden Netto-Bezüge.

Beim geltenden Einkommensteuer-Tarif (§ 32a EStG) wirkt sich dies notwendig so aus, daß Veränderungen der Brutto-Besoldung (bzw. -Versorgung) den einzelnen Bezüge-Empfänger bloß vermittelt treffen: Je nach Höhe seiner Einkünfte fließt ihm lediglich ein Teil einer Gehalts-Erhöhung zu bzw. – bei einer Kürzung – erleidet er mindere Einbußen. Ist beispielsweise – wie in aller Regel – die Verschiebung nach oben oder nach unten auf linearer Basis erfolgt<sup>33)</sup>, so rührt aus dieser Maßnahme nicht etwa eine entsprechende Zu-/Abnahme der nunmehrigen Auszahlungen her; die neuen Gehälter weichen vielmehr nicht unerheblich von der gesetzlich verfügbaren Einheitsmodifikation ab.

Mag dieses Resultat auch auf den ersten Blick überraschen, ja sinnwidrig erscheinen, so findet sich hierfür doch eine gesicherte rechtliche Grundlage in der Verfassung. Sie schreibt in mehreren Bestimmungen (s. Art. 74 a, 104 a, 105 II i. V. m. 106 III GG) die strukturell wie systemisch begründete Unter-

<sup>12)</sup> Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1983, vom 20. 12. 1982 (BGBl. I, 1870), §§ 2, 3; dazu W. Käßner, Die Besoldungs- und Versorgungsanpassung 1982 und 1983, ZBR 1983, 15 (22–25); A. Claus, Die Beamtenrechtsgesetzgebung des 9. Deutschen Bundestages von 1981 bis 1983, ZBR 1983, 109 (112–113).

<sup>13)</sup> S. zur Kritik des Deutschen Beamtenbundes Handelsblatt vom 10. 6. 1983 („Unausgewogen und in allen Punkten ungerecht“).

<sup>13a)</sup> S. zur „Nullrunde“ 1984 etwa H. Clemens, Der öffentliche Dienst in der Haushaltssanierung 1984, ZBR 1984, 25 (26); E. Reiners, 10. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags: die ersten Gesetze und Gesetzesentwürfe zu Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht, RiA 1984, 34 (36–37). Vgl. jedoch den Nachtrag (Nov. 1984).

<sup>13b)</sup> Vgl. FR vom 14. („Nordrhein-Westfalen will die Gehälter seiner Lehrer kürzen“) und vom 15. 8. 1984 („Angemessene Alimentation“).

<sup>14)</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 1, 4 des 2. Haushaltsstrukturgesetzes vom 22. 12. 1981 (BGBl. I, 1523); zur Regierungsbegründung s. BT-Drs. 9/842 vom 28. 9. 1981 (40, 50–51). Hierzu auch H. Clemens, Der öffentliche Dienst in der „Operation ‘82“ zur Sanierung der Staatsfinanzen, ZBR 1982, 61–64; Käßner, ZBR 1983, 15–22; Claus, ebd., 112.

<sup>15)</sup> Gem. § 1 Nr. 2 i. V. m. § 10, 2 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1982, vom 20. 12. 1982 (BGBl. I, 1835); vgl. auch Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 14/Rdnr. 3 (5–6).

<sup>16)</sup> § 61 BBesG i. V. m. Anlage VIII i. d. F. des Gesetzes vom 22. 12. 1981 (BGBl. I, 1523); dazu H. Clemens / C. Millack / H. Engelking / H. Lantermann / K.-H. Henkel, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder – Kommentar (1975 ff.) § 61 BBesG/Rdnr. 2 (2).

<sup>17)</sup> S. insbesondere den Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (1973), sowie W. Leisner (Hrsg.), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat. Beiträge zum Dienstrecht und zur Dienstrechtsreform (1975).

<sup>18)</sup> Art. 33 IV und V GG trennen Beamte und andere Angehörige des öffentlichen Dienstes (so Jess, im Bonner Kommentar [1950 ff.] Art. 33/Anm. II.5 [6]; H. von Mangoldt/F. Klein, Das Bonner Grundgesetz II [1964] Art. 33/Anm. VI.2. [812], VII.1. [813]; C. H. Ule, Öffentlicher Dienst, in: K. A. Bettermann/H. C. Nipperdey [Hrsg.], Die Grundrechte IV/2 [1962] 537 [559]; Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig, Kommentar zum Grundgesetz [1982 ff.] Art. 33/Rdnr. 39 [23–24] Art. 33/Rdnr. 32 [370–371], 36 [374]). Diese Unterscheidung wurde im Parlamentarischen Rat bewußt getroffen und herausgestellt (so U. Mayer, Öffentlicher Dienst und Beamtenschaft, in: U. Mayer/G. Stuby, Die Entstehung des Grundgesetzes [1976] 167 [180–186]; Stern, a.a.O. [N. 2] 199–201). Gegen diese im Normtext nicht aufscheinende Interpretation aber G. F. Schuppert, in: Kommentar zum Grundgesetz, bearb. von A. Azzola u. a., Bd. 2 (1984) Art. 33 Abs. 4, 5/Rdnr. 41–51 (200–202).

<sup>19)</sup> W. Rudolf, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37 (1979) 175 (191–192); H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht II (\*1976) 460; I. von Münch, Öffentlicher Dienst, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht (\*1982) 1 (9–10).

<sup>20)</sup> Ebenso wird z. B. in Japan unterschieden (s. G. Tagami, Zur Verfassungsmäßigkeit des Streikverbots für die Bediensteten der öffentlichen Anstalten Japans, Fs. Ule [1977] 579 [–586]).

<sup>21)</sup> S. bereits oben, bei N. 18; insoweit auch Schuppert, a.a.O. (N. 18) Art. 33 Abs. 4, 5/Rdnr. 37 (198). Im Bereich der Leistungsverwaltung sind die Abtrennungsprobleme bislang allerdings kaum endgültig geklärt (vgl. nur Wolff/Bachof, a.a.O. [N. 19] 506; Rudolf, VVDStRL 1979, 201–204; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I [1984] 348–349).

<sup>22)</sup> Vgl. § 191 BBG, und dazu E. Plog/A. Wiedow/G. Beck, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz (1958 ff.) § 191/Rdnr. 3.

<sup>23)</sup> So im Anschluß an BVerfGE 8, 1 (17) die h.M.; s. Wolff/Bachof, a.a.O. (N. 19) 532; aber auch Matthey, in: von Münch, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 41 (376–377) sowie Rudolf, VVDStRL 1979, 200 (N. 142) zu BVerfGE DVBl. 1978, 410 (–412); weitere Nachweise bei U. Battis, Die Entwicklung des Beamtenrechts im Jahre 1983, NJW 1984, 1332 (1333 N. 8).

<sup>24)</sup> Vgl. R. Scholz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 9/Rdnr. 379 (191–192); ähnlich bereits die ältere Kommentierung von Maunz (Rdnr. 134 [64]).

<sup>25)</sup> Beamten wie auch Richtern und Soldaten sind freilich allein bestimmte Mittel des Arbeitskampfes untersagt (Scholz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. [N. 18] Art. 9/Rdnr. 377 [191], 380 [192]); als unselbstständig Arbeitende sind ihrem Grundrecht aus Art. 9 III GG lediglich engere Grenzen gezogen (Scholz, a.a.O., Rdnr. 178 [117–118]; BVerfGE 19, 303 [323–324]).

<sup>26)</sup> S. im einzelnen unten, IV. 3.

<sup>27)</sup> Vgl. vorerst Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 14/Rdnr. 38 (25–26).

<sup>28)</sup> So bereits W. Schick, Kontinuität und Wandel im Beamtenrecht, BayVBl. 1965, 361 (362); aus jüngerer Zeit etwa K. Kröger, Einwirkungen des Arbeitsrechts auf das Beamtenrecht, NJW 1975, 953–957; Stern, a.a.O. (N. 2) 211–213; Schuppert, a.a.O. (N. 18) Art. 33 Abs. 4, 5/Rdnr. 21, 22 (192–193); J. Isensee, Öffentlicher Dienst, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Nachdruck 1984, 1149 (1174–1176).



scheidung zwischen einnahmenträchtigem Steuerrecht zum einen, ausgabenwirksamer Besoldung etc. andererseits vor und fest.<sup>34)</sup> Die Brutto-Entlohnung – vor Steuern und anderen Zwangslasten, aber auch unbeschadet insbesondere sozialrechtlicher Anspruchspositionen – liegt denn auch jenseits des Beamtenrechts, ja außerhalb des öffentlichen Dienstes jeder Neuordnung der Arbeitsentgelte zugrunde; daß bei Beschäftigten der öffentlichen Hand Dienstherr und Fiskus zuweilen personell identisch sind, kann sohin hier ohne Bedeutung bleiben. Jedenfalls erscheint es verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn der Gesetzgeber bei Änderungen der Bezüge an das Brutto-Gehalt anknüpft.<sup>35)</sup>

c) Des weiteren kennt das geltende Recht – auch in zwischenstaatlichen Einrichtungen<sup>36)</sup> – Differenzierungen im Gehaltsniveau wie auch innerhalb der Bezüge. Der Normgeber stuft dabei zum einen die Besoldungs-(und Versorgungs-) Höhe vornehmlich nach der Bedeutung eines Amtes und der mit ihm typischerweise verbundenen Verantwortung.<sup>37)</sup> Der

Gesamtbetrag der Bezüge setzt sich zudem aus verschiedenen, weithin selbständigen Bestandteilen zusammen<sup>38)</sup>; diese Komponenten mögen regelmäßig je für sich verändert werden können, bis hin zur Herein- bzw. Herausnahme in die/aus der Alimentationsleistung.<sup>39)</sup> Gleichwohl erscheinen sie (zumal aus der Sicht des Beamten) als Teile eines Ganzen; Verschiebungen zwischen einzelnen Gehaltselementen werden für den Empfänger erst bei Änderungen ihrer Summe erheblich. In der Praxis allerdings unterliegt nur der Kern der Dienstbezüge einer regelmäßigen Angemessenheitskontrolle und ggf. Anpassung<sup>40)</sup>; sonstige Leistungen werden weniger häufig modifiziert.<sup>41)</sup> Als Konsequenz ergibt sich daher oft eine relativ geringere Verbesserung bzw. Verschlechterung des Gesamtgehalts. Auch dieser Umstand ist aber rechtlich für sich allein nicht zu beanstanden; die Legislative handelt hierbei durchaus sachgerecht.<sup>42)</sup>

3. a) Für den Begriff der „Kürzung“ schließlich ist wohl kaum vom Aufrechterhalten nominal gleicher Brutto-(oder auch Netto-)Zahlungen auszugehen. Der Gehaltsgesetzgeber kann nicht umhin zu berücksichtigen, daß die Lebenshaltungskosten über längere Zeiträume nicht auf derselben Ebene verharren, sondern steigen.<sup>43)</sup> Zwar richtet sich die Beamtenbesoldung (und -versorgung) nur nebenher auch an der tatsächlichen Leistung der Bediensteten aus<sup>44)</sup>; Fortschritte der Arbeitsproduktivität brauchen sich mithin nicht in Gehaltserhöhungen widerzuspiegeln.<sup>45)</sup> Jedoch folgt gerade aus dem Unterhaltscharakter der Leistung von Bezügen, daß bei ihrer (Neu-)Bemessung der Realeinkommensentwicklung Rechnung zu tragen ist: Alimentation ist Entgelt und zugleich materielle Lebensgrundlage der Beamten im gesamtwirtschaftlichen Kontext.<sup>46)</sup>

b) Damit lassen sich Gehaltskürzungen nach Art und Ausmaß ihrer Verwirklichung danach unterscheiden, ob – lediglich die nominale Erhöhung des Gesamtgehalts hinter der momentanen Inflationsrate zurückbleibt<sup>46a)</sup>; ob – (vorübergehend) keine Gehaltsanpassungen mehr erfolgen, die Bezüge also (vorerst) weder angehoben noch gesenkt werden; oder ob – die Gehälter nicht nur real, sondern nominal verringert werden.

Insbesondere bei der zuletzt angeführten Vorgehensweise kommt als Kürzungsvariante in Betracht, zwar die eigentliche Bezüge-Regelung unangetastet zu lassen, stattdessen aber eine spezielle Abgabe zu normieren. Wird diese im Abzugsverfahren einbehalten, so ist die Einkommensschmälerung für den Beamten gleichermaßen akut. Hierbei handelte es sich ja keineswegs um eine fiskalische Minderung des Brutto-gehalts, sondern um eine Belastung allein der beamteten Angehörigen des öffentlichen Dienstes; ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Besoldung bliebe gewahrt.<sup>47)</sup>

c) Gehaltskürzungen könnten ferner nicht allgemein, in der Regel also prozentual wirksam werden; in ihre Ausgestaltung mögen vielmehr auch Differenzierungen eingehen: Man denke etwa an pauschale Streichungen oder an disproportional wachsende Reduktionen von Bezügen (z. B. in Anlehnung an die einkommensteuerliche Progression).<sup>48)</sup> Dabei überschreitet der Gesetzgeber freilich schon die Grenze zu strukturellen Modifikationen des Besoldungs-(und Versorgungs-)Systems. Nun ist auch das Gehaltsgefüge keineswegs für alle Zeiten festgeschrieben<sup>49)</sup>; jedoch bedürfen Verbesserungen bzw. Verschlechterungen auch des vermögensrechtlichen Status einzelner Beamtengruppen einer zusätzlichen, eigenständigen Legitimation.<sup>50)</sup>

<sup>29)</sup> Art. I des 2. Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuordnung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern, vom 23. 5. 1975 (BGBl. I, 1173).

<sup>30)</sup> Vgl. Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) Vor § 1 BBesG/Rdnr. 2 (2).

<sup>31)</sup> Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern, vom 24. 8. 1976 (BGBl. I, 2485, ber. 3839); vgl. auch das Soldatenversorgungsgesetz (i.d.F. der Bek. vom 9. 10. 1980, BGBl. I, 1957), § 89 b.

<sup>32)</sup> So bereits Jess, im Bonner Kommentar (Art. 33/Anm. II.7.D [7–8]); ebenso W. Thiele, Alimentationsgrundsatz – wesentlicher Grundsatz des Berufsbeamtentums oder bloße Leerformel des Beamtenrechts?, DVBl. 1981, 253 (258); Isensee, a.a.O. (N. 28) 1181, 1186. S. hierzu auch unten, IV.3.a).

<sup>33)</sup> Vgl. die tabellarische Übersicht bei M. Wahler, Die Anpassung der Bezüge im deutschen öffentlichen Dienst (Würzburger Diss. 1981) 17–93, 98–124.

<sup>34)</sup> Dies läßt Merten beiseite (a.a.O. [N. 2] 13–14).

<sup>35)</sup> Damit ist durchaus vereinbar, daß sich die Angemessenheit der geschuldeten Alimentierung am ausgezahlten Nettogehalt orientiert; insoweit obliegt dem Besoldungsgesetzgeber auch die Beachtung der Neben- und Folgewirkungen seines Handelns in Bezug auf das Bestehen oder aber Wegfallen anderweit normierter (Sozial-)Leistungsansprüche (s. a. unten, bei N. 146).

<sup>36)</sup> Hierzu näher unten, V.3.b), sowie etwa zum „Besoldungsrecht der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen“ die Würzburger Diss. von D. Vierneisel (1984) 112–199.

<sup>37)</sup> Die „allgemeinen Grundsätze“ der §§ 18, 19 BBesG sind in ihrem Kern verfassungsrechtlich garantiert, wenn auch der konkret angeordnete Funktionsbezug nur eine von mehreren denkbaren gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten verwirklicht (vgl. insbesondere BVerfGE 44, 249 [265]; BayVerfGE 21, 50 [55], 22, 110 [116]; Schwegmann/Summer, a.a.O. [N. 4] § 1 BBesG/Rdnr. 11 [8], § 18/Rdnr. 16 [11]).

<sup>38)</sup> Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 1 BBesG/Rdnr. 13 (9), § 14/Rdnr. 4 (9); BVerfGE 56, 353 (361).

<sup>39)</sup> Vgl. etwa Art. I Ziff. 5, 8 des 7. BBesÄndG vom 20. 12. 1974 (BGBl. I, 3716). Zu dementsprechenden Verfahrensweisen in intergouvernementalen Einrichtungen s. das Erkenntnis No. 40 (Merigo) des O.E.C.D. Appeals Board vom 30. 3. 1966, Rec. des décisions 1 à 62 (1979) 113–115.

<sup>40)</sup> Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 14 BBesG/Rdnr. 4 (9); D. Merten, Zur Problematik der Gewährung einheitlicher Festbeträge bei Besoldungsanpassungen, Fs. Ule (1977) 349 (374).

<sup>41)</sup> S. im einzelnen Clemens/Millack u. a., a.a.O. (N. 16) § 14 BBesG/Rdnr. 4 (13–18).

<sup>42)</sup> Vgl. BVerfGE 55, 372 (393–395); weitere Nachweise bei Battis, NJW 1984, 1333.

<sup>43)</sup> Zur säkularen Inflation s. bereits die gleichlautende Studie von W. Hofmann (1962); ferner H. Haller, Das Problem der Geldwertstabilität (1966) 7. Durchaus folgerichtig bezieht so Nr. 20.3. der European Space Agency Staff Regulations die reguläre (Anpassungs-)Überprüfung des Gehaltsniveaus nur auf „Erhöhungen“ bei Lebenshaltungskosten und -standard!

<sup>44)</sup> Als Ausprägung des allgemeinen materiellen Gleichheitssatzes verlangt das beamtenrechtliche Leistungsprinzip – auch dies ein Grundsatz i.S.v. Art. 33 V GG – (lediglich), unterschiedliche Eignung, Befähigung und fachliche Leistung differenzierend zu bewerten (s. BVerfGE 4, 115 (136), 11, 203 (215–216), 36, 372 (381–382), 61, 43 (57); Isensee, a.a.O. (N. 28) 1160, 1180).

<sup>45)</sup> S. demgegenüber zur Anpassung der Sozialversicherungsrenten Merten, a.a.O. (N. 40) 363; sowie BVerfGE 58, 81 (112), im Anschluß an E 53, 257 (292); BVerfGE 64, 87 (99).

<sup>46)</sup> R. Summer/G. Rometsch, Alimentationsprinzip gestern und heute, ZBR 1981, 1 (9–12). S. a. BVerfGE 61, 63.

<sup>46a)</sup> Zu derartigen Entwicklungen im Vereinigten Königreich s. Financial Times vom 10. 8. 1984 („Civil Service faces 3% pay limit“).

<sup>47)</sup> Hierzu bereits Ule, a.a.O. (N. 18) 598; BVerfGE 18, 159 (166–167), 56, 146 (165); s. a. H. Soell, Verfassungsrechtliche Maßstäbe für eine Reform des Besoldungsrechts, DÖV 1974, 147 (151).

<sup>48)</sup> Vgl. insbesondere Merten, a.a.O. (N. 2, 40).

<sup>49)</sup> S. hierzu BVerfGE 61, 56–57.

d) Schließlich können im Einzelfall Gehaltskürzungen auch als Sanktion für pflichtwidriges Verhalten erfolgen. So verliert ein Beamter oder Soldat nach § 9 BBesG für die Zeit des schuldhaft ungenehmigten Fernbleibens vom Dienst seine Bezüge.<sup>51)</sup> Ferner kennt das Disziplinarrecht die Maßregel der Gehaltskürzung; sie mag allein ausgesprochen werden (s. § 9 BDO) oder aber die Folge einer Zurückversetzung sein (§ 10 BDO).<sup>52)</sup>

Dergleichen Verwaltungsakte zur Regelung konkreter dienstlicher Geschehnisse haben mit allgemeinen Besoldungsneuordnungen wenig mehr als das Resultat gemein, können daher im folgenden außer acht bleiben.

### III.

#### Infrakonstitutionelle Rechtslage heute

1. Der Gesetzgeber ist bislang dem Regelungsauftrag und -programm des Art. 33 V GG<sup>53)</sup> recht umfassend nachgekommen.

a) Gestützt auf die Kompetenzen aus Art. 73 Ziff. 8 und – seit 1971<sup>54)</sup> – 74 a, überdies auf Art. 75 Ziff. 1 GG, vollzog sich eine beständige Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts; im Mittelpunkt stand und steht dabei die flexible Würdigung aller hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, ihre Konkretisierung im Rahmen der freiheitlichen demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes.<sup>55)</sup>

Verbürgt ist hiernach auch der Vorbehalt eines formellen Gesetzes für Besoldung und Versorgung der Beamten<sup>56)</sup>, ein Erfordernis, das zudem in den Spezialgesetzen nochmals ausgesprochen wird (s. §§ 83 BBG, 50 I BRRG). Diese einseitig-hoheitliche Gestaltung bleibt erhalten, wenn die Spitzenorganisationen der Beamten-Gewerkschaften oder -Berufsverbände kraft gesetzlicher Vorschrift (§§ 58 BRRG, 94 BBG) lediglich bei der Vorbereitung von Dienstrechtsnovellen zu beteiligen sind.<sup>57)</sup>

b) Die besonderen Bundesgesetze betr. Besoldung und Versorgung regeln zunächst generelle Gehaltsfragen, Entstehen, Umfang, Beendigung des Rechtsanspruchs auf Alimentation (s. §§ 3 I, III, 19, 39 ff., 42 ff. BBesG), ferner Modifikationen von Dauer und Höhe der Bezüge, wenn die Art der Dienstverhältnisse für eine Abweichung vom Regelfall hinreichend Veranlassung gibt (§§ 4–8, 10 BBesG). Schließlich erfährt der wichtigste Besoldungsbestandteil, das Grundgehalt, eine amts- und (damit) funktionsbezogene Ausrichtung; hierdurch wird ein anderer hergebrachter Grundsatz aus Art. 33 V GG berücksichtigt.<sup>58)</sup>

c) Die gebotene regelmäßige „Anpassung“ der Besoldung (und Versorgung)<sup>59)</sup>, wie sie § 14 BBesG und bereits dessen Vorläufer, § 60 des BBesG 1957<sup>60)</sup>, „entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse“ programmatisch festlegen, obliegt dem Gesetzgeber zur „Beachtung“ schon unmittelbar auf Grund des Art. 33 V GG.<sup>61)</sup> Die hier angeordnete Anpassung ist akzessorisch<sup>62)</sup>; sie bezweckt lediglich, das bisherige Besoldungssystem der gewandelten Situation entsprechend fortzuschreiben. Ähnlich wie beim Kaufkraftausgleich nach § 7 BBesG – für Beamte mit dienstlichem Wohnsitz in einem fremden Währungsgebiet – soll die Angleichung eine Differenz zwischen früherer und jetzt angemessener Gehaltsebene beseitigen.<sup>63)</sup> Eine Umstrukturierung des vorhandenen Besoldungsgefüges ist hingegen über die Anpassungsvorschriften nicht möglich.<sup>64)</sup>

d) § 14 BBesG statuiert nun bewußt keine an einen Index gebundene Veränderung der Bezüge<sup>65)</sup>, wie dies viele fremde Staatswesen kennen.<sup>66)</sup> Will der Gesetzgeber sich innerhalb

der Grundsätze für eine Anpassung halten – wovon abzuweichen ihm freilich nicht generell verwehrt sein kann<sup>67)</sup> –, steht ihm dabei ein beträchtlicher Spielraum nach oben wie nach unten offen: Dies gilt für Notwendigkeit und Zeitpunkt einer Änderung ebenso wie für deren nähere Ausgestaltung.<sup>68)</sup> Immerhin ermächtigt § 14 für den Regelfall allein zu allgemeiner und gleicher „Anpassung“<sup>69)</sup>, und hiervon darf auch nicht etwa wegen einer ungünstigen Haushalts- und Finanzlage abgewichen werden.<sup>70)</sup> Ihr kann lediglich bei der Festsetzung des neuen Gehaltsniveaus entsprochen werden.<sup>71)</sup>

2. a) Zielt jedoch das BBesG vornehmlich, wenn nicht ausschließlich auf lineare Änderung von Bezügen ab, so folgt daraus, daß die Legislative nach Maßgabe einfachen Rechts schwerlich viel pauschalisieren darf: Sollen einheitliche Sockel- oder Mindestbeträge<sup>72)</sup> gewährt oder gestrichen werden,

<sup>50)</sup> Hierüber etwa BVerfGE 55, 392–393, wo ausdrücklich auf die frühere E 26, 141 (156–159) Bezug genommen wird.

<sup>51)</sup> Vgl. dazu BVerwG, ZBR 1981, 281–283.

<sup>52)</sup> Zur etwas abweichenden Regelung der §§ 54 II, 55, 56 WDO s. jetzt BVerwG, NJW 1984, 813 (816–817). Der Verlust der Besoldung gem. § 9 BBesG ist keine disziplinarische Sanktion (Schwegmann/Summer, a.a.O. [N. 4] § 9 BBesG/Rdnr. 1 a, b [3]).

<sup>53)</sup> So H. Lecheler, Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, AöR 103 (1978) 349 (357), im Anschluß an BVerfGE 3, 58 (136), und E 43, 154 (166–167).

<sup>54)</sup> Vgl. das 28. Gesetz zur Änderung des GG vom 18. 3. 1971 (BGBl. I, 206); zu dessen Verfassungsmäßigkeit s. BVerfGE 34, 9 (20–21), sowie I. von Münch, GG – Kommentar, Bd. 3 (<sup>2</sup>1983) Art. 74 a/Rdnr. 2 (136–137); ferner E. Denninger, Staatsrecht 1 (1973) 131–132.

<sup>55)</sup> So deutlich BVerfGE 9, 268 (286); Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 59 (32); Matthay, in: von Münch, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 38 (375); Lecheler, AöR 1978, 354; Schuppert, a.a.O. (N. 18) Art. 33 Abs. 4, 5/Rdnr. 70 (211).

<sup>56)</sup> BVerfGE 8, 1 (15), 28 (35).

<sup>57)</sup> Vgl. auch Wolff/Bachof, a.a.O. (N. 19) 475–476; Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 64 (34).

<sup>58)</sup> S. bereits oben, bei N. 38; sowie jetzt BVerfGE 61, 57–58. Hierzu auch Th. Unverhau, Zulagen oder die Kunst, angemessen zu besolden, ZBR 1982, 363 (364).

<sup>59)</sup> Vgl. zum einen § 70, zum andern §§ 71–76 BeamtenVG.

<sup>60)</sup> Eingefügt durch Art. I § 1 Nr. 16 des 1. Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuordnung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern, vom 18. 3. 1971 (BGBl. I, 208).

<sup>61)</sup> So BVerfGE 8, 1 (Ls. 2), 16–17; dazu insbesondere Merten, a.a.O. (N. 40) 357–358, sowie Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 14 BBesG/Rdnr. 1 (1–2).

<sup>62)</sup> Merten, a.a.O. (N. 40) 350; s. a. Summer/Rometsch, ZBR 1981, 11–12.

<sup>63)</sup> Wie hier Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 7 BBesG/Rdnr. 2 (1); Merten, a.a.O. (N. 40) 359.

<sup>64)</sup> Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 14 BBesG/Rdnr. 4 (9–10); Merten, a.a.O. (N. 2) 9–12, 19.

<sup>65)</sup> Andererseits geht es jedoch schwerlich an zu behaupten, „die(se) Entscheidung des Gesetzgebers . . . beinhalte . . . weder eine Automatisierung noch eine Dynamisierung der Beamtenbesoldung“ (so aber die Entscheidung des Deutschen Bundestages vom 3. 3. 1971, Nachtrag zu BT-Drs. VI/1885, Ziff. 2 [2]); vgl. hierzu W. Schick, Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Studienkommission . . ., a.a.O. (N. 17) Bd. 5, 171 (222); Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 14 BBesG/Rdnr. 4 (8); Clemens/Millack u.a., a.a.O. (N. 16) § 14 BBesG/Rdnr. 1 (1); Merten, a.a.O. (N. 40) 358.

<sup>66)</sup> In der Schweiz etwa ist derzeit der halbjährliche Teuerungsausgleich, der dem Bundespersonal neben indizierten Altersrenten gezahlt wird (s. Art. 1 des Bundesbeschlusses über Teuerungszulagen des Bundespersonals vom 25. 6. 1976, Systematische Sammlung des Bundesrechts 172.221.153.0), zur Diskussion gestellt worden (s. NZZ vom 19./20. 6. 1983; „Wenig Erbauliches von der Bundesfinanzfront“); auch in Belgien findet bereits seit 1982 eine „modération salariale“ statt, in Gestalt zeit- und teilweiser De-Indexierung (s. Arrêté royal no. 279 vom 30. 3. 1984, Mon. belge 1984, 4351, insbesondere Art. 2). Dagegen verhält es sich in Österreich ähnlich wie hierzulande (vgl. E. Melichar, Zur Lage des österreichischen Dienstrechts, Fs. Ule [1977] 563 [575–576]).

<sup>67)</sup> Zum Verhältnis von Besoldungs- und Anpassungs-Gesetzgebung vgl. Merten, a.a.O. (N. 40) 367–369; ders., a.a.O. (N. 2) 20; ferner BVerfGE 64, 367 (378–379). Hier dürften Parallelen zur Grundsatz-Gesetzgebung vorliegen (s. dazu etwa Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. [N. 18], Art. 91 a/Rdnr. 47 [30]; H. Liesegang, in: von Münch, a.a.O. [N. 54], Art. 91 a/Rdnr. 23 [475]).

<sup>68)</sup> Näher hierzu Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 14 BBesG/Rdnr. 3, 4 (4–9); s. a. BVerfGE 64, 101.

<sup>69)</sup> Merten, a.a.O. (N. 40) 360–363.

<sup>70)</sup> So im Prinzip schon Ule, a.a.O. (N. 18) 568; ebenso Merten, a.a.O. (N. 40) 366–367; ders., a.a.O. (N. 2) 14–19; Summer/Rometsch, ZBR 1981, 13.

<sup>71)</sup> Ebenso Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 14 BBesG/Rdnr. 3 (4–5).

<sup>72)</sup> S. im einzelnen Merten, a.a.O. (N. 40) 376–381.



so muß zu diesem Zweck ein eigenes Besoldungs-Gesetz ergehen, und das Gleiche hat für einmalige Zahlungen oder Kürzungen zu gelten.<sup>73)</sup>

b) Daß schließlich eine Anpassung bloß als Reaktion auf inflationäre Entwicklung im geltenden Besoldungsrecht systemfremd wäre<sup>74)</sup>, belegt die Regelung in § 58 I 4 BBesG. Hiernach nämlich wird der Kaufkraftausgleich gemäß § 7 BBesG nicht vorgenommen für die Zeit eines Heimaturlaubs: in der Bundesrepublik kann der Beamte ja über seine Bezüge in Landeswährung, DM, verfügen. Veränderungen im Binnenwert werden sohin ausgeklammert.<sup>75)</sup>

3. Im einfach-gesetzlichen Recht finden sich nun keine festen (Unter-)Grenzen für Besoldungsanpassungen; für strukturelle Modifikationen könnten solche ohnehin nur in höher-rangigen Normierungen niedergelegt sein. Gehaltskürzungen innerhalb beamtenrechtlicher Beziehungen müssen mithin insgesamt vor dem Grundgesetz bestehen können. Weil überdies auch konstitutionelle Garantien zumeist zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers gestellt sind, ist dabei kurz auf dessen Möglichkeiten einzugehen.

#### IV. Verfassungsrechtliche Maßgaben und Schranken.

1. In einem Verfassungsstaat, wie ihn das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland konstituiert und gestaltet hat, ist jede hoheitliche Betätigung allein dann legitim, wenn sie sich innerhalb des durch die Verfassungsordnung vorgegebenen Rahmens vollzieht.<sup>76)</sup> Art. 20 III GG formuliert diese Begrenzung wie auch Ausrichtung für alle Staatsfunktionen, die Legislative eingeschlossen.

<sup>73)</sup> Vgl. auch BVerfGE 32, 199 (225–226); 56, 353 (361–362).

<sup>74)</sup> Zur Beachtung dieses Kriteriums als Indiz für eine Verletzung des Art. 3 I GG s. G. Leibholz/H. J. Rinck/D. Hesselberger, GG – Kommentar (\*1979 ff.) Art. 3/Anm. 11 (114), Anm. 12 (115); vgl. ferner Merten, a.a.O. (N. 2) 12.

<sup>75)</sup> Anderer Ansicht hierzu offenbar Merten, a.a.O. (N. 2) 8.

<sup>76)</sup> K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (14. 1984) 10–11, 47; Stern, a.a.O. (N. 2) 95.

<sup>77)</sup> Zum Begriff Stern, a.a.O. (N. 2) 551.

<sup>78)</sup> In bezug auf Art. 109 (I) WRV war diese Auffassung noch heftig umstritten (Darstellung des Meinungsstandes bei G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (14. 1933/1960) Art. 109/Anm. 2 [523–529]). Das BVerfG hat jedoch von Anfang an (s. E 1, 14 [52]) dem Wortlaut des Art. 3 I GG keine allein maßgebliche Bedeutung beigemessen (dazu insbesondere E. Denninger, Staatsrecht 2 [1979] 143; Dürig, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 3 Abs. 1/Rdnr. 12 [17], Rdnr. 303 [144]; aber auch H. Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes [1975] 151–153). S. jetzt BVerfGE 65, 141 (148–149).

<sup>79)</sup> So BVerfGE 6, 55 (76); Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 6/Rdnr. 6 (6).

<sup>80)</sup> S. dazu Stern, a.a.O. (N. 2) 832–835; R. Herzog, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 20 VII./Rdnr. 68–70 (287–288).

<sup>81)</sup> Vgl. insbesondere BVerfGE 25, 143 (154); 36, 73 (82–83).

<sup>82)</sup> Die BVerfG-Judikatur zeichnet sich hier nicht eben durch Konsistenz und Klarheit aus (vgl. etwa BVerfGE 8, 1 [17]; 17, 337 [355], zum einen; E 21, 329 [344–346]; 44, 249 [265] und [267], andererseits; nunmehr aber wieder E 58, 68 [78–79]; 64, 379); s. a. Lecheler, AöR 1978, 371–372; Summer/Rometsch, ZBR 1981, 12–13; Thiele, DVBl. 1981, 257–258; Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) § 1 BBesG/Rdnr. 11 (7).

<sup>83)</sup> So ist wohl BVerfGE 44, 267–268, zu verstehen; zustimmend Summer/Rometsch, ZBR 1981, 13; weniger klar hingegen Merten, a.a.O. (N. 40) 353–354, 356 N. 35, 374; s. auch Ule, a.a.O. (N. 18) 664; Battis, NJW 1984, 1333.

<sup>84)</sup> Ebenso offenbar Ule, a.a.O. (N. 18) 664–665; Merten, a.a.O. (N. 2) 8; Stern, a.a.O. (N. 2) 726.

<sup>85)</sup> Summer/Rometsch, ZBR 1981, 13; s. a. Schwegmann/Summer, a.a.O. (N. 4) Vor § 1 BBesG/Rdnr. 4 b (8).

<sup>86)</sup> Merten, a.a.O. (N. 40) 352–353; Ule, a.a.O. (N. 18) 627–628; vgl. etwa BVerfGE 58, 79–81; 61, 62–63; 64, 379.

<sup>87)</sup> Merten, a.a.O. (N. 2) 8; s. a. Herzog, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 20 VIII./Rdnr. 36 (315); Stern, a.a.O. (N. 2) 924–925.

<sup>88)</sup> Vgl. BVerfGE 17, 350–351 und 354–355; 58, 79.

<sup>89)</sup> Die Erwägungen H. Zachers (VVDStRL 37 [1979] 289 [291–292]) scheinen so eher rechtspolitisch von Belang.

<sup>90)</sup> Ebenso Wolff/Bachof, a.a.O. (N. 19) 547; Merten, a.a.O. (N. 40) 355 (N. 34); Schuppert, a.a.O. (N. 18) Art. 33 Abs. 4, 5/Rdnr. 64 (208).

<sup>90a)</sup> Ebenso wohl Battis, NJW 1984, 1333.

<sup>91)</sup> Vgl. etwa BVerfGE 29, 1 (9–10).

<sup>92)</sup> E 44, 267.

2. Als generelle, d. h. nicht spezifisch beamtenrechtliche Vorgaben und Schranken der (Besoldungs-)Gesetzgebung erscheinen vornehmlich die Staatsstrukturprinzipien<sup>77)</sup> von Rechts- und Sozialstaatlichkeit (Art. 20 I, 28 I 1 GG) sowie die Grundrechte. Nach der wohl eindeutigen Weisung des Art. 1 III GG unterliegen auch die legislativen Körperschaften dem allgemeinen Gleichheitssatz (Willkürverbot) des Art. 3 I GG<sup>78)</sup>, und richtet sich das Gebot, Ehe und Familie zu schützen (Art. 6 I GG), zugleich an sie.<sup>79)</sup>

a) Bereits der Rechtsstaatsgrundsatz nun wird sich immerhin derart einschränkend auf den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum auswirken, als er die (echte) Rückwirkung<sup>80)</sup> belastender Normen untersagt, Gehaltskürzungen mithin nur für die Zukunft zuläßt.<sup>81)</sup>

b) Mehr Schutz dürfte hier freilich das Sozialstaatsprinzip verbürgen können, wie es auch öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnisse durchdringt und formt.<sup>82)</sup> Nicht zuletzt bei Besoldungsregelungen bedarf die machtpolitische Unterlegenheit der beamteten Gehaltsempfänger eines Ausgleichs; den Grundsatz sozialer Gerechtigkeit konkretisiert daher eine Verpflichtung des Gesetzgebers zu angemessener Alimentation, und dies vermag sachfremden Änderungen des Besoldungsniveaus vorzubeugen.<sup>83)</sup> Zwar ist es nicht etwa schlechthin sozialstaats- und damit verfassungsrechtswidrig, die Höhe der Beamtengehälter im Verhältnis zu Einkünften anderer abhängig Beschäftigter inner- und außerhalb des öffentlichen Dienstes herabzusetzen.<sup>84)</sup> Die neue, niedrigere Besoldung muß aber hier und heute angemessen bleiben; so gesehen kann eine Sonder- oder auch eine Vorwegbelastung lediglich der Beamten, Richter und Soldaten vor dem Sozialstaatsprinzip kaum Bestand haben.<sup>85)</sup>

c) Das Willkürverbot hingegen betrifft weniger Veränderungen im allgemeinen Gehaltsniveau als vielmehr die Einrichtung und Modifizierung des ganzen Besoldungssystems.<sup>86)</sup> Leitlinie beim Legiferieren ist hier: „Jedem das Seine“<sup>87)</sup>; gleiche Besoldung darf nur bei gleicher Tätigkeit, Leistung und Verantwortung gewährt werden, und bei verschiedenen Laufbahnen oder Amtergruppen darf die eine nicht ohne sachlich vertretbaren Grund abweichend von der anderen, also ungleich, behandelt werden.<sup>88)</sup> Gehaltskürzungen linearer Art zumindest vermag Art. 3 I GG jedoch schwerlich in ihrem Ausmaß zu begrenzen, weil sich dabei das Besoldungsgefüge insgesamt nicht ändert. Gegenüber anderen Dienst- und Arbeitnehmern ist Gleichheit im allgemeinen nicht geboten, müssen doch die besonderen Normen des Beamtenverhältnisses als Differenzierungsmerkmal beachtet werden.<sup>89)</sup> Allein in Beziehung zu sonstigen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dürfte ein Verbot der Schlechterbehandlung zu begründen sein.<sup>90)</sup> Insoweit kann freilich nicht allein auf die Besoldung(shöhe) abgestellt werden, sondern es ist ein umfassenderer Statusvergleich vonnöten. Daher begegnet das derzeit konstatierbare, zudem nicht eben auffällige „Nachhinken“ der Beamtengehälter wohl kaum verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>90a)</sup>

d) Schließlich erlangt die Garantie des Art. 6 GG ebenfalls vorab für strukturelle Besoldungsänderungen Relevanz<sup>91)</sup>; einer etwa mißverständlichen Äußerung des BVerfG ungeachtet – „jedenfalls in der Lebenswirklichkeit (müßten) die Beamten ohne Rücksicht auf die Größe ihrer Familie, sich annähernd das Gleiche leisten“ können“<sup>92)</sup> – gebietet die Verfassung keine Umverteilung zugunsten der Familien. Der Familienschutzverpflichtung tut der Staat bereits dann Genüge, wenn er einen angemessenen Beitrag zu dem besonderen

familienbezogenen Aufwand leistet, anknüpfend an die zivilrechtliche Unterhaltspflicht des Beamten.<sup>93)</sup>

3. a) Der Inhalt verfassungsrechtlich zulässiger Besoldungsgesetzgebung bestimmt sich in seinem Kern freilich nach einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 V GG, dem Prinzip amtsgemäßer und amtsangemessener Alimentation.<sup>94)</sup> Dieser Grundsatz – früher sprach man von „standesgemäßem Unterhalt“<sup>95)</sup> und reihte den Anspruch hierauf unter die „wohlerworbenen Rechte“ des Art. 129 I 3 WRV<sup>96)</sup> – hat das BVerfG überaus oft beschäftigt<sup>97)</sup>; dabei wurden reine Detailspekte in Verfassungsrang erhoben, so daß bereits von einer beamtenrechtlichen „Selbstbedienungs“ gesprochen werden konnte.<sup>98)</sup> Angesichts der mit solcher Ausuferung verbundenen Gefahren für den Bestand des Grundsatzes an sich bleibt festzuhalten, daß die ratio des Art. 33 V GG, das Allgemeininteresse an der Erhaltung der Institution Berufsbeamtentum und der Sicherung seiner Funktion<sup>99)</sup>, keineswegs dahingefallen ist. Wenn das Grundgesetz das Berufsbeamtentum um des Staates willen schützt, besser: eines funktional verstandenen Gemeinschaftsinteresses wegen<sup>100)</sup>, dann mag zwar das Alimentationsprinzip im Lichte der heutigen Verfassungsordnung neue Konturen aufweisen; entbehrlich oder überholt ist es nicht.<sup>101)</sup> Ansprüche aus dem Beamtenverhältnis stehen sich noch immer, ja gerade im modernen Verwaltungsstaat „in anderer Weise“ gegenüber, als Leistung und Gegenleistung im entgeltlichen Arbeits- oder Angestelltenvertrag miteinander korrespondieren.<sup>102)</sup> Die Alimentation privilegiert den Beamten nicht, weder von Rechts wegen noch in der Welt wirtschaftlicher Tatsachen.<sup>103)</sup> Grundlage für die Pflicht des Dienstherrn, bestimmten Bediensteten (und deren Familien) lebenslang Unterhalt zu gewähren, ist eben die aus dem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis herrührende Verpflichtung des beamteten Dienstnehmers, seine volle Arbeitskraft dauerhaft zur Verfügung zu stellen.<sup>104)</sup> Das Eigentümliche des Beamtenverhältnisses liegt gerade darin, daß es die Beteiligten jeweils in umfassender Weise rechtlich in Anspruch nimmt.<sup>105)</sup> Damit wird dem Dienstrechtsgesetzgeber aber nicht untersagt, Besoldung und Versorgung an der Entwicklung der Arbeitseinkommen (auch) in der privaten Wirtschaft auszurichten. Wie sollte er sonst „richtige“ Gehälter finden können?<sup>106)</sup>

b) Nicht jeder Beamte – und Richter<sup>107)</sup> – kann sich auf die hergebrachten Grundsätze des Art. 33 V GG berufen; die Garantien dieser Vorschrift gelten prinzipiell<sup>108)</sup> nur für Lebenszeitbeamte.<sup>109)</sup> Auf Referendare hat deshalb das BVerfG das Alimentationsprinzip nicht angewandt; deren öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis sei allein zum Zwecke der Ausbildung und für die Dauer des Vorbereitungsdienstes begründet.<sup>110)</sup> Der Gesetzgeber dürfe jedoch einen Unterhaltsschutz gewähren und bei seiner Bemessung auf Regeln zurückgreifen, die dem beamtenrechtlichen Alimentationsgrundsatz (seit je) eigen sind.<sup>111)</sup> Dies ist denn auch in den §§ 59 ff. BBesG geschehen.

c) Eine nahezu allgemeine Auffassung in Rechtsprechung<sup>112)</sup> und Lehre<sup>113)</sup> ist mittlerweile längst über den Normtext des Art. 33 V GG hinausgegangen; im Gefolge eines BVerfG-Erkenntnisses gerade zur angemessenen Alimentation<sup>114)</sup> wird dem einzelnen Beamten ein subjektiver, grundrechtsähnlicher Anspruch gegen den Staat zuerkannt, ein Abwehrrecht gegen hoheitliche Übergriffe in die durch hergebrachte Grundsätze geschaffene persönliche Rechtsstellung<sup>115)</sup>; die Verletzung des Individualanspruchs kann selbständig mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden.<sup>116)</sup>

Eine überzeugende Begründung für solch erweiternde Interpretation steht aus<sup>117)</sup>; insbesondere erscheint es wenig folgerichtig, einerseits dem Gesetzgeber die „Beachtung“, nicht bloß<sup>118)</sup> die „Berücksichtigung“ gewisser besonders wesentlicher Prinzipien aufzugeben – darunter auch die Sicherung

<sup>93)</sup> Summer/Rometsch, ZBR 1981, 13–14; R. Summer, Gedanken zu den „Besoldungsprivilegien“, ZBR 1984, 57 (60–61); BVerfGE 49, 260 (271–273).

<sup>94)</sup> Dazu jetzt auch die Regensburger Diss. von R. Pannhausen, Das Alimentationsprinzip im Beamtenrecht (1978) insbesondere 38–116; vgl. ferner W. Thiele, Alimentation – ein unabdingbares Merkmal des Berufsbeamtentums, ZBR 1963, 129–133; W. Wertenbruch, Alimentations- oder Lohntheorie im Beamtenrecht?, ebd., 200 (202–204).

<sup>95)</sup> S. etwa RGZ 38, 317 (320); 134, 1 (10).

<sup>96)</sup> Vgl. Anschütz, a.a.O. (N. 78) Art. 129/Anm. 3, 4 (592, 593–595).

<sup>97)</sup> Übersicht bei Lecheler, AöR 1978, 366–372; Leibholz/Rinck/Hesselberger, a.a.O. (N. 74) Art. 33/Anm. 9–9c (608–614); s. zuletzt BVerfGE 58, 76–79; 61, 56–58; 64, 378–380.

<sup>98)</sup> P. Häberle, VVDStRL 37 (1979) 288 (289); s. a. Thiele, DVBl. 1981, 257.

<sup>99)</sup> So – unter Hervorhebung der Entstehungsgeschichte der Vorschrift – zuerst BVerfGE 3, 58 (137) und 7, 155 (162–163); für das Alimentationsprinzip s. insbesondere E 8, 16–17; 11, 203 (216–217); ebenso etwa Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 48 (28); Stern, a.a.O. (N. 21) 356.

<sup>100)</sup> Matthey, in: von Münch, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 29 (369); Schupert, a.a.O. (N. 18) Art. 33 Abs. 4, 5/Rdnr. 56 (205).

<sup>101)</sup> Auch I. von Münch plädiert lediglich für ein Aufgeben des „Ausdrucks Alimentationsprinzip“, erachtet hingegen dessen wesentliche Inhalte als hergebrachten Grundsatz i.S.v. Art. 33 V GG (Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Studienkommission, a.a.O. (N. 17) 71, 157 und 158; ders., a.a.O. [N. 19] 55); neuerdings schlagen Summer/Rometsch vor, von „Besoldungsprinzip“ zu sprechen (ZBR 1981, 20). Weitergehend wohl Matthey, in: von Münch, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 44 (378).

<sup>102)</sup> So BVerfGE 44, 264; Thiele, DVBl. 1981, 256; Wolff/Bachof, a.a.O. (N. 19) 475, 478–479.

<sup>103)</sup> Dies unterstreichen vornehmlich Merten (a.a.O. [N. 41] 355 N. 34) und Thiele (DVBl. 1981, 254).

<sup>104)</sup> So BVerfGE 21, 345; 37, 167 (179); 39, 196 (200–201); 55, 207 (241); s. aber Lecheler, AöR 1978, 371.

<sup>105)</sup> BVerfGE 44, 264; vgl. ferner Wolff/Bachof, a.a.O. (N. 19) 528–529, 546–547.

<sup>106)</sup> Zutr. Zacher, VVDStRL 1979, 293; ähnlich Summer/Rometsch, ZBR 1981, 11–12; Matthey, in: von Münch, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 44 (37).

<sup>107)</sup> So BVerfGE 12, 81 (87), 326 (334); 15, 298 (302), u. ö. Art. 33 V GG enthält hingegen „nach Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck (k)eine institutionelle Garantie des Berufssoldatenstatus“ (43, 288 [334]; s. a. Ls. 6 [ebd., 289]), und „die vermögensrechtlichen Ansprüche“ dieser Personengruppe „werden nicht durch Art. 33 Abs. 5 GG, sondern durch Art. 14 GG geschützt“ (E 16, 94 [110–116], sowie Ls. 2). Vgl. nunmehr jedoch BVerfGE 65, 147–148, wonach „der Gesetzgeber auch bei Regelungen der Besoldung und Versorgung der Soldaten den Grundsatz angemessener Alimentation beachten“ muß.

<sup>108)</sup> Kritisch zu BVerfGE 44, 262–263 freilich Lecheler, AöR 1978, 365–366.

<sup>109)</sup> Vgl. BVerfGE 9, 286; von Mangoldt/Klein, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Anm. VII.3. (816); Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 65 (34); Jess, im Bonner Kommentar, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Anm. II.7.C) (7).

<sup>110)</sup> BVerfGE 33, 44 (50); ebenso Lecheler, AöR 1978, 366.

<sup>111)</sup> Ebd., 50–51; s. a. OVG Münster, DVBl. 1975, 305 (307–308), mit (insoweit zustimmender) Anm. von W. Eitzrodt, ebd., 309 (310).

<sup>112)</sup> Das BVerfG ist sich des methodisch nicht unbedenklichen Vorgehens (dazu F. Müller, Juristische Methodik [1976] 153–156) durchaus bewußt (vgl. E 43, 167).

<sup>113)</sup> Zu Recht kritisch Matthey, in: von Münch, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 41, 42 (376–378); ferner von Münch, a.a.O. (N. 19) 39–40.

<sup>114)</sup> E 8, 1 (17), unter Bezugnahme auf E 6, 386 (387–388, zu Art. 6 I GG). S. aber noch E 11, 299 (303) – wie zuvor E 3, 136; 7, 129 (150) –; eindeutig für ein grundrechtsähnliches Individualrecht erst E 12, 81 (Ls. 1, 2), 87, seither st. Rspr.

<sup>115)</sup> Inzwischen scheint das BVerfG eher von einem „Teilhabe“-Recht auszugehen (s. E 43, 167, und jetzt E 61, 63).

<sup>116)</sup> Bemerkenswerterweise ließ das BVerfG in E 12, 87–88, unerwähnt, daß Art. 33 GG insgesamt in § 90 BVerfGG (und nunmehr auch in Art. 93 I Nr. 4 a GG) als Maßstabsrecht genannt wird. Vormalig waren sich beide Senate darin einig (s. E 6, 445 [448]; 8, 1 [11]), die Anführung des Verfassungsartikels meine nicht die ganze Vorschrift, sondern nur diejenigen Einzelbestimmungen, die „in ähnlicher Weise wie die übrigen Artikel des Grundgesetzes, in die sie hier eingereiht sind, Individualrechte garantieren“. Art. 33 V GG könnte nun ohne weiteres bloß als eine „institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums... eine Strukturform innerhalb eines staatsrechtlichen Organisationsstatus“ verstanden werden (vgl. die abweichende Meinung Geigers zur Begründung von BVerfGE 36, 342 ff.: ebd., 369 [370]).

<sup>117)</sup> Überzeugende Kritik bei Lecheler, AöR 1978, 361–363; ebenso Schupert, a.a.O. (N. 18) Art. 33 Abs. 4, 5/Rdnr. 69 (210–211).

<sup>118)</sup> Gegen diese Unterscheidung Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 58 (32), für dessen Ansicht die Entstehungsgeschichte spre-



eines angemessenen Lebensunterhalts –, zum andern jedoch „wohlerworbene Rechte“ von Beamten nicht dem Schutzbereich des Art. 33 V GG zuzuordnen.<sup>119)</sup>

d) Der Wortlaut dieser Bestimmung vermag allerdings insoweit nicht außer acht gelassen zu werden, als dem Gesetzgeber nähere Regelungen des öffentlichen Dienstrechts aufgetragen sind<sup>120)</sup>, mithin auch die Entscheidung darüber, was „angemessener Lebensunterhalt“ sei. Die Legislative kann so „die Struktur der Besoldungsordnung, . . . jederzeit pro futuro ändern, insbesondere auch die Gehaltsbeträge . . . kürzen . . . , solange sie nicht (schon) an der unteren Grenze einer amtsangemessenen Alimentierung liegen“.<sup>121)</sup> Es gibt weder einen hergebrachten Grundsatz, daß Beamten ein Rechtsanspruch auf summenmäßig fest begrenztes Gehalt zustehe<sup>122)</sup>, noch eine verfassungskräftige Gewährleistung, der einmal erreichte vermögensrechtliche Besitzstand müsse erhalten bleiben.<sup>123)</sup>

Damit freilich könnte sich die, was die Behandlung von Alimentationsfragen angeht, durchaus beamtenfreundliche Haltung des BVerfG als Danaergeschenk<sup>124)</sup> entpuppen: Eine dem Eigentumsschutz ähnliche Gewährleistung ist nach Karlsruher Judikatur nur für den Kern des beamtenrechtlichen Besoldungs- und Versorgungsanspruchs anzunehmen<sup>125)</sup>; der Gesetzgeber dürfe lediglich eine unterste Grenze auf keinen Fall unterschreiten.<sup>126)</sup> Zur Begründung hieß es (im Jahre 1958), „eine Eigentumsgarantie (könne) dem Wesen öffentlich-rechtlicher Geldforderungen, die auf einer Fürsorgepflicht des Gemeinwesens beruhen, in der Regel nicht gerecht werden“.<sup>127)</sup> An sich erfüllten aber die Ansprüche des Beamten auf (Dienst-)Bezüge die Voraussetzungen, unter denen auch öffentlich-rechtliche Forderungen dem Normbereich des Art. 14 GG unterfallen<sup>128)</sup>; ist die Beamtenbesoldung auch „kein Entgelt im Sinne einer Entlohnung für konkrete Dienste“<sup>129)</sup>, so erbringt doch der Amtsinhaber eine Leistung, er „erdiene“ sein Gehalt<sup>130)</sup> – zumindest sollte dies so sein.<sup>130a)</sup>

Die Vorstellung, Art. 33 V GG sei in bezug auf vermögensrechtliche Ansprüche der Beamten die speziellere Regelung gegenüber Art. 14<sup>131)</sup>, gehe dieser Norm vor, kann daher nicht in der Weise gerechtfertigt werden, daß kein Unterschied im Schutzzumfang bestehe.<sup>132)</sup> Im Schrifttum findet sich denn auch die Ansicht von einem Nebeneinander beider Regelungen.<sup>133)</sup>

e) Selbst im Lichte der grundgesetzlichen Eigentumsverbürgung verblieben Gehaltskürzungen allerdings grundsätzlich innerhalb der gesetzgeberischen Gestaltungsbefugnisse, insbesondere, soweit noch keine Fälligkeit eingetreten ist.<sup>134)</sup> Gleichwohl – und hierin ist dem BVerfG vollinhaltlich beizupflichten – ist „die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe“. Sie „läßt . . . sich (nicht) einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand bemessen“, ebensowenig „nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben“ – dazu zählt freilich auch die (rechtliche) Verpflichtung des Gemeinwesens zur Sorge „für ein geordnetes Währungs- und Geldwesen“<sup>135)</sup> –; schließlich sei angemessene Besoldung (und Versorgung) auch nicht unmittelbar bezogen auf den „Umfang der Bemühungen um Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips“.<sup>136)</sup>

aa) Eine rechtliche Präzisierung des verfassungsgemäßen Gehaltsrahmens muß in erster Linie durch Abgrenzung zu anderen Formen staatlicher Fürsorge erfolgen<sup>137)</sup>: Ein Vergleich mit sozialrechtlichen Leistungen wird freilich nur insoweit zulässig sein, als hier aus der Verschiedenheit der Zielsetzungen zu schließen ist, „die Alimentation des Beamten und seiner Familie (sei) etwas anderes und Eindeutigeres als (die) staatliche Hilfe zur Erhaltung eines Mindeststandards sozialer Sicherung(,) eines sozialen Standards“.<sup>138)</sup> Die unter(st)e Grenze der Bezüge muß daher so angesetzt werden, daß die verfügbaren Geldmittel zu mehr ausreichen als lediglich zur Befriedigung der menschlichen „Grundbedürfnisse nach Nahrung, Kleidung und Unterkunft“.<sup>139)</sup> Wenn sogar die Sozialhilfe – nach dem Willen nicht etwa bloß des einfachen Gesetzgebers, sondern dem der Konstituante<sup>140)</sup> – dem Bedürftigen die „Führung eines menschenwürdigen Lebens sicher(n)“ soll<sup>141)</sup>, dann ist es dem Besoldungsgesetzgeber verfassungskräftig verwehrt, „angemessene“ Alimentierung mit „bescheidenem“, wenn nicht gar „ärmlichem“

chen dürfte (dazu Mayer, a.a.O. [N. 18] 184–185; Stern, a.a.O. (N. 2) 200–201; Jess, im Bonner Kommentar, a.a.O. [N. 18] Art. 33/Anm. I [3]).

<sup>119)</sup> S. bereits oben, bei N. 95, 96; ferner Ule, a.a.O. (N. 18) 596–598. Zum Verhältnis von wohlerworbenen Rechten und Gehalt s. auch schon RFHE 28, 208 (209–211).

<sup>120)</sup> So auch die „Minimal“-Auffassung, wie sie bereits von BGHZ 9, 322 (325–327) zurückgewiesen wurde (vgl. von Mangoldt/Klein, a.a.O. [N. 18] Art. 33/Anm. II.2.c) (799–800); s. ferner Ule, a.a.O. (N. 18) 564; Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 78–80 (40–42).

<sup>121)</sup> BVerfGE 44, 263; ebenso bereits Ule, a.a.O. (N. 18) 593; Jess, im Bonner Kommentar, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Anm. II.7. d) (8); Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 69 (37).

<sup>122)</sup> So bereits BVerfGE 8, 12–14.

<sup>123)</sup> Vgl. BVerfGE 8, 332 (342–343); 15, 167 (198–199); 44, 263. Zum Erfordernis der Besitzstandswahrung s.a. BVerfGE 64, 379.

<sup>124)</sup> Lecheler, AöR 1978, 370–371.

<sup>125)</sup> Eingehend begründet in BVerfGE 16, 94 (112–116); s. zuletzt E 61, 56–57 und 63.

<sup>126)</sup> S. bereits BVerfGE 8, 26, sowie E 21, 344–345.

<sup>127)</sup> BVerfGE 8, 13 (ohne Nennung von Art. 14 GG); vgl. früher schon E 3, 58 (153), 288 (342); 4, 219 (292–243); sowie E 8, 332 (360). S. aber BVerfGE 16, 115–116, zur näheren Bestimmung der gerade dem Beamten geschuldeten „Fürsorge“: Dem „Anspruch auf standesgemäßen (!) Unterhalt . . . würde die Eigentumsgarantie durchaus gerecht, sie könnte sogar gefordert sein“ (ebd., 116); ebenso jetzt BVerfGE 65, 147.

<sup>128)</sup> S. etwa O. Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb. zu Art. 14 GG (1976) 65–65 (Rdnr. 73); Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 14/Rdnr. 38 (25–26); W. Thiele, Ist die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG auf die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten und Versorgungsempfänger anwendbar?, DVBl. 1984, 175 (179); vgl. auch Y. Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts II (1982) 158.

<sup>129)</sup> BVerfGE 21, 344; ebenso Thiele, DVBl. 1981, 256.

<sup>130)</sup> Vgl. Summer/Rometsch, ZBR 1981, 10, 17; ebenso BVerfGE 21, 345; 61, 56–57 („durch seine Dienstleistung erworbene(s) Recht des Beamten auf angemessenen Lebensunterhalt“).

<sup>130a)</sup> Instruktiv hierzu D. von Richthofen/W. Pippke, Berufsethos im öffentlichen Dienst – Vom Verdienen zum Dienen?, VerwRdschau 1984, 109–112.

<sup>131)</sup> So BayVerfGE 5, 166 (195), und im Anschluß hieran BVerfGE 3, 153; s. ferner etwa E 38, 1 (21).

<sup>132)</sup> Zutr. Lecheler, AöR 1978, 370, insbesondere N. 160a; Thiele, DVBl. 1984, 179.

<sup>133)</sup> S. etwa Ule, a.a.O. (N. 18) 638–639; von Mangoldt/Klein, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Anm. II.3.e) (802–803); aber auch Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 82 (42); D. C. Dicke, in: I. von Münch, GG-Kommentar, Bd. I (1981) Art. 14/Rdnr. 22 (579).

<sup>134)</sup> Zu diesem Kriterium insbesondere Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 14/Rdnr. 38 (26); Dicke, in: von Münch, a.a.O. (vorige N.) Art. 14/Rdnr. 20 (577–578).

<sup>135)</sup> So BVerfGE 9, 305 (327); vgl. hierzu jetzt auch B. B. Gemper, Grundsätze für die Ordnung von Währung und Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz, WuR 1983, 1 (8–10), sowie E. Benda, Geld und Währung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bank 1983, 452 (453).

<sup>136)</sup> E 44, 264–265.

<sup>137)</sup> Vgl. vornehmlich BVerfGE 16, 115–116; 21, 344; 39, 200–202.

<sup>138)</sup> BVerfGE 44, 265.

<sup>139)</sup> Ebd.

<sup>140)</sup> S. bereits BVerfGE 1, 97 (105); BVerfGE 1, 159 (162); ferner Dürig, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 1/Rdnr. 43–44 (22), Art. 2 Abs. II/Rdnr. 27 (93); Scholz, ebd., Art. 12/Rdnr. 43 (49).

<sup>141)</sup> So § 9 SGB I; § 1 II BSHG.



Auskommen gleichzusetzen.<sup>142)</sup> Dabei bliebe im übrigen auch nichts mehr vom Ausgangspunkt des besonderen Dienst- und Fürsorgeverhältnisses, daß es nämlich zunächst auf das Amt eines Beamten ankomme und allenfalls sekundär auf seinen Unterhaltsbedarf.<sup>143)</sup>

bb) Gegenüber der Bemessung der Arbeitslosenunterstützung läßt sich eine ähnliche Grenzziehung vornehmen: Die Legislative hat bei der Konkretisierung der angemessenen Beamtengehälter zu berücksichtigen, daß „zu den Bedürfnissen, die der arbeitende (!) Mensch soll befriedigen können“<sup>144)</sup>, nicht zuletzt „ein Minimum an ‚Lebenskomfort‘ gehört“; auch hier ist mehr als bloß „wirtschaftliche Sicherung“ – wie bei Arbeitslosigkeit<sup>145)</sup> – geschuldet.

cc) Das BVerfG hebt allerdings hervor, nur anhand des Nettoeinkommens – nach Abzug von Steuern also – lasse sich beurteilen, ob die Dienst-(einschl. der Versorgungs-)Bezüge (noch) ausreichend seien<sup>146)</sup>; mag diese Feststellung noch zu billigen sein, so begegnet doch die Folgerung Bedenken, der Gesetzgeber dürfe diesem Verfassungsgebot auch durch steuerrechtliche Vorkehrungen Genüge tun. Ein Grund für eine fiskalische Sonderbehandlung von Beamten ist nicht ersichtlich.<sup>147)</sup> Daher erscheint die vom Gericht genannte Alternative als einzige Gestaltungsmöglichkeit: Die Bruttobezüge sind so hoch anzusetzen, daß bei Anwendung des allgemeinen (Einkommen-)Steuerrechts der amtsangemessene (familienbezogene) Unterhalt gewährleistet bleibt.<sup>148)</sup>

f) aa) Vornehmlich im Steuerrecht, aber auch bei der Bemessung der Beamten-Alimentierung richtet sich der Gesetzgeber hierzulande bisher am Nominalismus, dem Nennwertprinzip, aus.<sup>149)</sup> Der Grundsatz Mark = Mark ist ein tragendes Ordnungsprinzip des Währungswesens wie der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftspolitik.<sup>150)</sup> Die Nichtberücksichtigung der Geldentwertung nun wirkt sich in besonderem Maße bei der Besteuerung der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit aus<sup>151)</sup>; diese umfaßt alle Lohnerhöhungen, auch soweit sie nur die Inflation ausgleichen und keine reale Einkommenssteigerung herbeiführen. Die fiskalische Belastung wächst überdies wegen des progressiven Steuertarifs überproportional, auch wenn nur nominal höhere Löhne und Gehälter gezahlt werden.<sup>152)</sup> Trotzdem wird zumindest bei der gegenwärtigen Lage der Dinge – monatliche Inflationsrate von knapp 3%<sup>153)</sup> – keine Verpflichtung des Gesetzgebers aus der Verfassung hergeleitet werden können, daß der Geldwertschwund bei der Bestimmung der angemessenen Alimentation etwa durch eine Indexierung der Bezüge zu berücksichtigen sei.<sup>154)</sup>

bb) Zwar wäre auch der Valorismus nach dem Grundgesetz eine mögliche Gestaltungsform volkswirtschaftlicher Vorgänge und Abläufe.<sup>155)</sup> Es ist aber die ureigenste Sache des Gesetzgebers, die ersichtlichen Auswirkungen einer Indexbindung auf die Inflationsbekämpfung zu bedenken, zwischen den Vor- und Nachteilen der einen oder anderen Lösung abzuwägen und eine sachgerechte Entscheidung zu treffen.<sup>156)</sup> Solange sie die rechtlichen und ökonomischen Probleme nicht offensichtlich falsch beurteilt, bewegt sich die Legislative im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Gestaltungsspielräume.<sup>157)</sup>

cc) Selbst wenn schließlich in der inflationsbedingten Entwertung von Geldforderungen eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts liegen könnte<sup>158)</sup>, so besteht doch auf keinen Fall ein Anspruch darauf, daß der Staat einen Ausgleich der Kaufkrafteinbuße gerade durch bestimmte einzelne Maßnahmen herbeiführt, sei dies nun ein Verzicht auf Steuereinnahmen oder eine Indexierung der Beamtengehälter.<sup>159)</sup>

g) Mithin ist nach der geltenden Verfassungsrechtslage ein zwar differenzierter, in der Sache freilich hinter vertragsfördernden Gewährleistungen zurückbleibender Schutz vor Gehaltskürzungen gegeben. Der Gesetzgeber darf lediglich eine vornehmlich nach allgemeinen Gesichtspunkten zu ziehende Grenze nicht unterschreiten.<sup>160)</sup> Diese ist aber nicht schon dann erreicht, wenn bei allen beamteten Gehaltsempfängern eine reale Einkommenseinbuße eintritt.<sup>161)</sup> Insbesondere sozialstaatlich legitimierte Gewährleistungen, die nach Maßgabe des Alimentationsprinzips nicht notwendig waren<sup>162)</sup>, können bis auf ein Mindestmaß zurückgenommen werden: So genießen etwa das 13. Monatsgehalt, Leistungszulagen oder Urlaubsgeld nicht den Schutz des Art. 33 V GG<sup>163)</sup>, und

<sup>142)</sup> Nicht unbedenklich BVerfGE 26, 141 (157–158); 31, 94 (98); s. ferner E 58, 79–80.

<sup>143)</sup> Deutlich hierzu BVerfGE 39, 202–203; 58, 77–78; 61, 57; 63, 152 (169).

<sup>144)</sup> Die Formulierung findet sich gleichermaßen in BVerfGE 44, 266 und in E 58, 77.

<sup>145)</sup> Vgl. § 3 II Nr. 4 SGB I; allgemein hierzu etwa BVerfGE 51, 115 (124–125); 63, 255 (262); sowie Scholz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N.18) Art. 12/Rdnr. 43 (49).

<sup>146)</sup> E 44, 266.

<sup>147)</sup> Hierauf geht Merten (a.a.O. [N.2] 13) nicht näher ein; wie im Text dagegen Isensee, a.a.O. (N.28) 1187. Zum Gebot der Steuergerechtigkeit aus Art. 3 I GG s. zuletzt BVerfGE 61, 319 (343–344).

<sup>148)</sup> So dürfte wohl auch BVerfGE 58, 78 zu verstehen sein.

<sup>149)</sup> Vgl. BVerfGE 50, 57 (92–93); dazu auch W. Stützel, Das Mark-gleich-Mark-Prinzip und unsere Wirtschaftsordnung (1979) 31–62 (kritisch dazu aber W. Steuer, KuK 16 [1983] 147–148); F. A. Mann, The Legal Aspect of Money (\*1982) 80–102; W. Braun, Vertragliche Geldwertsicherung im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr (1982) 21–23; sowie R. H. Weber, Das Geld in einem sich wandelnden Vermögensrecht, ZSR 100 I (1981) 165 (173–184), und B. B. Gemper, Die Interpretation des Nominalwertprinzips in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz, Arch. Schw. Abg. R. 51 (1982) 161 (162–166).

<sup>150)</sup> So auch F. A. Mann, Geldentwertung und Recht, NJW 1974, 1297 (1300); BVerfGE 41, 1 (5); Benda, Bank 1983, 454–455; H. Beisse, Geldentwertung und Steuer, in: W. Schmidt-Hübner/R. Wassermann (Hrsg.), Justiz und Recht (1983) 131 (140–141); insoweit auch K. Kröger, Verfassungswidrige Besteuerung von Kapitalzinsen in der Inflation, NJW 1974, 2305 (–2308).

<sup>151)</sup> Zutr. BVerfGE 50, 96.

<sup>152)</sup> Ebd.; vgl. auch BFH NJW 1974, 2330 (2331), unter Bezugnahme auf das Jahresgutachten 1969/70 des Sachverständigenrats (Tz. 80–84). Art. 41<sup>ter</sup> V 2 der eidgenössischen Bundesverfassung schreibt einen periodischen Ausgleich der Folgen solch „kalter Progression“ vor; dazu insbesondere P. Gurtner, Kalte Progression, Besteuerung von Scheineinkommen und „Inflationssteuer“, Arch. Schw. Abg. R. 50 (1981) 112–137.

<sup>153)</sup> S. die Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Statistischer Teil, VIII. (Allgemeine Konjunkturlage), 7. (Preise).

<sup>154)</sup> Vgl. etwa Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N.18) Art. 14/Rdnr. 52 (31); Dicke, in: von Münch, a.a.O. (N.133) Art. 14/Rdnr. 73 (601–622); ferner Merten, a.a.O. (N.2) 10; Mann, NJW 1974, 1301; Gemper, Arch. Schw. Abg. R. 1982, 171.

<sup>155)</sup> Kröger, NJW 1974, 2305; auch das BVerfG teilt offenbar diese Ansicht (s. E 50, 78, 92 u. ö.); vgl. auch Benda, Bank 1983, 455; Beisse, a.a.O. (N.150) 141.

<sup>156)</sup> So im Anschluß an BVerfGE 37, 1 (20) BVerfGE 50, 102. Im Schrifttum findet sich jedoch auch die Auffassung, wonach eine Einzelfallkorrektur des Nominalwertprinzips durch Gerichte zulässig sei (s. etwa H. J. Papier, Rechtsprobleme der Inflation, JuS 1974, 477 (481–483); dagegen freilich Gemper, Arch. Schw. Abg. R. 1982, 176–178).

<sup>157)</sup> Kritisch zur Argumentation des BVerfG K. Vogel, NJW 1979, 1158–1159; Beisse, a.a.O. (N.150) 146–147.

<sup>158)</sup> Hierzu vor allem H. J. Papier, Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AöR 98 (1973) 528 (540–553); aber auch Weber, ZSR 1981 I, 185–187; Gemper, Arch. Schw. Abg. R. 1982, 170–171; Beisse, a.a.O. (N.150) 147.

<sup>159)</sup> Vgl. Weber, ZSR 1981 I, 189; ebenso das BVerfG (E 50, 107); ausdrücklich zustimmend Gemper, Arch. Schw. Abg. R. 1982, 174.

<sup>160)</sup> Für ihren Verlauf kann allerdings aus Art. 115 GG schwerlich Näheres hergeleitet werden; Kredit(aufnahme)begrenzungen hiernach richten sich stets und zuvörderst am Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus (I 2 2. Hs. i. V. m. Art. 109 II GG; s. M. Wiebel, im Bonner Kommentar, Zweitbearb. von Art. 115/Rdnr. 97 [39]), beziehen sich aber keineswegs auf bestimmte, etwa Personal-Ausgaben und bewirken auch nicht eine Verpflichtung, die so vereinnahmten Mittel auszugeben (Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. [N.18] Art. 115/Rdnr. 18 [12–13]).

<sup>161)</sup> Insoweit mögen hier die Erwägungen zur eigentumsverletzenden Besteuerung herangezogen werden können (vgl. nur Kimminich, im Bonner Kommentar [a.a.O., N.128] Art. 14/Rdnr. 60, 61 [55–56], 67 [60]).

<sup>162)</sup> Vgl. die Unterscheidung bei Lecheler, AöR 1978, 372; ähnlich Sumner/Rometsch, ZBR 1981, 14.

<sup>163)</sup> BVerfGE 44, 263; Thiele, DVBl. 1981, 255.

hinsichtlich der Beihilfe gehen insoweit die Meinungen von BVerfG<sup>164</sup>), BVerwG<sup>165</sup>) und BGH<sup>165</sup>) auseinander.<sup>167</sup>)

Der Alimentationsgrundsatz „liefert einen Maßstabsbegriff, der jeweils den Zeitverhältnissen gemäß zu konkretisieren ist“.<sup>168</sup>) Das BVerfG hat diesen Bezug betont in einem Erkenntnis, das den Beamten zugute kam; es kann aber nicht zweifelhaft sein, daß dies Kriterium auch für schlechte(re) Zeiten gilt.<sup>169</sup>)

<sup>164</sup>) Ebd. (vorige N.), sowie E 58, 77–79; 63, 168–169; s. a. U. Battis, Neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Beamtenrecht, ZBR 1982, 166 (168).

<sup>165</sup>) S. etwa ZBR 1980, 349 (351); dazu H. J. Becker, Aus der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum öffentlichen Dienstrecht – Entwicklung und Schwerpunkte, ZBR 1982, 258 (259); ferner BVerwG, DVBl. 1984, 963 f.

<sup>166</sup>) ZBR 1958, 246–247; BGHZ 10, 295 (298–300); vgl. auch W. Wiese, Beamtenrecht (1979) 170.

<sup>167</sup>) Zur Kürzung der Beihilfe um einen Abzugsbetrag s. nunmehr auch VGH Baden-Württemberg, VBlBW 1983, 250 (251–252); ferner W. Leisner, Die beabsichtigte Neuordnung des Beihilferechts – 1983, ZBR 1983, 141–149.

<sup>168</sup>) BVerfGE 44, 266.

<sup>169</sup>) Hervorgehoben in BVerfGE 61, 63; ebenso Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 33/Rdnr. 69 (37); Battis, NJW 1984, 1333.

<sup>170</sup>) Vgl. Stern, a.a.O. (N. 2) 202–206.

<sup>171</sup>) Dazu vornehmlich B.-O. Bryde, in: von Münch, a.a.O. (N. 54) Art. 79/Rdnr. 36 (235); Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 79/Rdnr. 42 (17).

<sup>172</sup>) Zur Frage der Abänderbarkeit des Art. 79 III GG s. zum einen Bryde, in: von Münch, a.a.O. (N. 54) Art. 79/Rdnr. 27 (228–229); zum andern Maunz, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (N. 18) Art. 79/Rdnr. 50 (20).

<sup>173</sup>) Die Unterscheidung von „Inter-“ und „Supranationalen Organisationen“ hat für die Regelung der Dienstverhältnisse keine Bedeutung.

<sup>174</sup>) So M. B. Akehurst, The Law Governing Employment in International Organizations (1967) 3; s. ferner Plantey, a.a.O. (N. 7) 18; sowie bereits G. Dahm, Völkerrecht II (1961) 78–79.

<sup>175</sup>) Vgl. G. Langrod, Der internationale öffentliche Dienst und die Perspektiven seiner künftigen Entwicklung, Fs. Ule (1977) 543 (546–547); H. G. Schermers, International Institutional Law I (1972) 202–203.

<sup>176</sup>) Wie hier H. J. Hahn, Einführung in die typischen Elemente des Dienstrechts der internationalen Einrichtungen, in: J. H. Kaiser/F. Mayer/C. H. Ule, Recht und System des öffentlichen Dienstes in den internationalen und übernationalen Organisationen, Studienkommission . . . , a.a.O. (N. 17) IV, 25 (27–32).

<sup>177</sup>) S. a. zum UNO-Dienstrechtskreis J.-D. Busch, Das Dienstrecht der Vereinten Nationen (1981) 26–27; dens., Das Dienstrecht der Internationalen Atomenergie-Organisation, in: Kaiser/Mayer/Ule, a.a.O. (vorige N.) 105 (108–114); ferner Plantey, a.a.O. (N. 7) 43–49; Vierneisel, a.a.O. (1984) 5–17.

<sup>178</sup>) Plantey, a.a.O. (N. 7) 64–65; hierzu generell etwa I. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften (1979) 137–142 (Rdnr. 1102–1118).

<sup>178a</sup>) S. z. B. Nr. 1.3. der E.S.A. Staff Regulations („Verwaltungs- und Finanzausschuß“).

<sup>179</sup>) Plantey, a.a.O. (N. 7) 65–66; Akehurst, a.a.O. (N. 174) 41–44; ferner Schermers, a.a.O. (N. 175) 172.

<sup>180</sup>) Hahn, a.a.O. (N. 176) 33–34; s. a. G. Langrod, La fonction publique internationale (1963) 323–334. Zu weiteren Details hinsichtlich des EG-Bereichs s. D. Rogalla, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften (1981) 43–44, 57.

<sup>181</sup>) Zur OECD beispielsweise s. H. J. Hahn, Das Dienstrecht der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in: Kaiser/Mayer/Ule, a.a.O. (N. 176) 159 (171–172); Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 150–151; zur EG D. Rogalla, Beamtenmitsprache im Neuen Europa (1978) 144–151, 161–168.

<sup>182</sup>) Vgl. Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 152–153 (zur OECD); M. Schröder, Zwischenbilanz zum Streikrecht der Europäischen Beamten . . . , ZBR 1984, 1–5; Plantey, a.a.O. (N. 7) 150–156; Schermers, a.a.O. (N. 175) 219–220; ferner A. Weber, Die Grundrechte im europäischen Beamtenrecht, ZBR 1978, 326 (330–331).

<sup>183</sup>) Zu diesbezüglichen Differenzierungen s. H. Kitschenberg, Grundzüge des Dienstrechts der internationalen Organisationen, ZBR 1980, 334 (335, 336, 338).

<sup>184</sup>) S. hierzu Akehurst, a.a.O. (N. 174) 34; Plantey, a.a.O. (N. 7) 84; zur OECD auch Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 145.

<sup>185</sup>) Übersicht bei Plantey, a.a.O. (N. 7) 82–86; s. a. D. Ruzié, La condition juridique des fonctionnaires internationaux, J.D.I. (Clunet) 105 (1978) 868 (869–870); G. Vandersanden, Le recrutement des fonctionnaires et agents dans les organisations internationales, J.D.I. (Clunet) 109 (1982) 660 (661–663); L. Dubouis, La condition juridique des agents internationaux, Rapport introductif du Colloque (S.F.D.I.) sur „Les agents internationaux“, Aix-en-Provence – 24–26 Mai 1984, Typoskript, 35–37.

<sup>186</sup>) Wesentliche Bedeutung hat allerdings die Gewährleistung der Unabhängigkeit internationaler Bediensteter gegenüber der Regierung ihres Heimatstaates wie auch gegenüber weiteren organisationsfremden Stellen (s. Hahn, a.a.O. [N. 176] 41–42; D. Ruzié, Les fonctionnaires internationaux [1970] 8–18).

4. Ein verfassungsändernder Gesetzgeber könnte im übrigen hier nicht allzuviel anders regeln. Zwar ist Art. 33 GG insgesamt allenfalls mittelbar über die Art. 1 und 20 in das absolute Verbot des Art. 79 III GG aufgenommen<sup>170</sup>); Menschenwürde, Gleichheits-<sup>171</sup>), Rechts- und Sozialstaatsprinzip vermögen aber auch durch parlamentarische Mehrheiten nicht berührt zu werden.<sup>172</sup>) Solange also die – nur durch Art. 146 GG relativierte – „Ewigkeitsgarantie“ für die heutige Verfassung gilt, brauchen Beamte von Rechts wegen nicht sonderlich um ihr Auskommen zu fürchten.

## V.

### Parallelen und Besonderheiten im internationalen Dienstrecht

1. Bereits das BBesG selbst schlägt in § 8 eine Brücke zum Dienst bei zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen<sup>173</sup>), Internationalen oder genauer: intergouvernementalen Organisationen, und ebenso geschieht dies in § 56 BeamtenVG. Damit nahm auch der deutsche Beamtenrechtsgesetzgeber Kenntnis von einem der auffälligsten Züge der Entwicklung internationalen Rechts im 20. Jahrhundert, der rapiden Ausdehnung zwischenstaatlicher Verbände nämlich.<sup>174</sup>) Nicht nur ihre Zahl wuchs, sondern auch ihre Aufgaben und Befugnisse nahmen zu.

Da aber internationale Organisationen wie alle juristischen Personen nur durch menschliche Amtswalter handeln können, ist es kaum verwunderlich, daß zugleich die Zahl ihrer Beschäftigten expandierte: Die Bediensteten des Völkerbunds gingen noch in die Hunderte, das Personal von Vereinten Nationen oder Europäischen Gemeinschaften zählt bereits etliche tausend.<sup>175</sup>)

Dennoch erscheint es nur auf den ersten Blick als kühnes Unterfangen, von dem Dienstrecht der internationalen Einrichtungen zu sprechen.<sup>176</sup>) Trotz der Verschiedenheit der staatenverbandlichen Funktionen und der damit verbundenen Individualität international-beamtenrechtlicher Regelungskomplexe kennzeichnet deren Entwicklung ein Trend zur Typisierung, es entstehen gewissermaßen Dienstrechtsfamilien, nicht zuletzt auf regionalen Ebenen<sup>177</sup>), und diese Feststellung trifft auch und gerade die Vermögenskomponente der Beschäftigungsverhältnisse.

2. Bei allen Divergenzen im Detail findet sich hierbei regelmäßig eine Zuständigkeitsaufteilung in bezug auf den Erlass beamtenrechtlicher Vorschriften: Die grundsätzliche Gestaltung des Personalwesens ist Sache des Hauptorgans, zusammengesetzt aus Vertretern aller Mitgliedsstaaten<sup>178</sup>); Ausführungsbestimmungen ergehen teils durch ein engeres Gremium, meist ein Hilfsorgan des Rates<sup>178a</sup>), teils durch den Generalsekretär, den Leiter der Administration.<sup>179</sup>) Dieser ist allein kompetent für den Vollzug dienstrechtlicher Normen.<sup>180</sup>) Ähnlich wie im Recht der Bundesrepublik gibt es in Personalangelegenheiten keine Mitbestimmung, sondern nur gewisse Mitwirkungsrechte der Bedienstetenvereinigungen<sup>181</sup>); Regeln über ein Streikrecht fehlen zumeist, die Praxis ist hier recht uneinheitlich.<sup>182</sup>)

Auf Dauer angelegte Beschäftigungsverhältnisse<sup>183</sup>) werden teils durch Vertrag, teils – und diese Art der Anstellungsbe gründung gewinnt offenbar langsam die Oberhand<sup>184</sup>) – durch einseitigen Akt der Organisation ins Leben gerufen.<sup>185</sup>) Der Inhalt der allgemeinen Dienstpflichten wie auch die Folgen von Verstößen hiergegen unterscheiden sich nicht grundlegend von entsprechenden Normen innerstaatlichen Rechts.<sup>186</sup>) Durchweg können belastende Personal- und Dis-



ziplinententscheide organisationsintern<sup>187</sup>), meist auch vor einer verwaltungsgerichtlichen Verbandsinstanz angefochten werden.<sup>188</sup>) Auf diesem Wege können sogar Normen des Staatengemeinschaftsrechts auf ihre Vereinbarkeit mit höher-rangigen Bestimmungen überprüft werden.<sup>189</sup>)

Die Rechtswirklichkeit belegt freilich, daß auch unbefristete Dienstverhältnisse, ständige Anstellungen vielfältigen Einbrüchen juristisch ungebundenen Zweckmäßigkeitsstrebens ausgesetzt sind.<sup>190</sup>) Die Befugnis der leitenden Organe, durch Streichen oder inhaltliches Aushöhlen von Planstellen deren Inhaber schlicht ihrer bisherigen Position zu berauben, wird durch den „goldenen Händedruck“ einer Abfindung nur manchmal und ungenügend gemildert.<sup>191</sup>) In dieser Hinsicht bleibt noch ein weiter Weg bis zur Stetigkeit des deutschen Beamtenstatus zurückzulegen.

3. a) Wenn in der öffentlichen Meinung überhaupt Vorstellungen über internationale Bedienstete verbreitet sind, so wohl vorab die, alle „Eurokraten“ etc. würden überdurchschnittlich gut bezahlt.<sup>192</sup>) Dabei handelt es sich freilich eher um ein Vorurteil: Ein Vergleich der Gehälter müßte zumindest in Betracht ziehen, daß typischerweise im intergouvernementalen Dienst erhöhte Unkosten und Risiken zu gewärtigen sind, insonderheit im Bereich der Altersversorgung<sup>193</sup>), aber auch durch währungs- und devisenrechtliche Maßnahmen des Sitz-Staates<sup>194</sup>) sowie ganz allgemein in Gestalt materieller Einbußen, die eine Entfremdung von der Heimat schon auf mittlere Sicht bringen wird.<sup>195</sup>)

b) Auch die Besoldungs- und – wenngleich ihrer Natur gemäß in geringerer Weise<sup>196</sup>) – die Versorgungsansprüche internationaler Amtswalter setzen sich aus mehreren Regelungselementen zusammen, von denen allerdings das Grundsalär durchweg am schwersten wiegt<sup>197</sup>); daneben sind üblich vor allem Auslandszulage („expatriation allowance“)<sup>198</sup>), aber auch weitere Beigaben, nicht zuletzt zum Zwecke des Teuerungsausgleichs.<sup>199</sup>) Berücksichtigt wird zudem der Familienstand des Funktionsträgers.<sup>200</sup>) Bemessungsgrundlage der Bezüge bilden zum einen der Dienstgrad, zum andern die Dienstzeit bei der Organisation; Geschlecht<sup>201</sup>), Lebensalter und auch die individuelle Leistung des Bediensteten sind insoweit ohne Belang<sup>202</sup>), Vor- und Ausbildung werden zu meist (nur) bei der Einstellung zu Rate gezogen.<sup>203</sup>) Die Idee funktionsgerechter Bezahlung findet sich nur teilweise realisiert<sup>204</sup>); vornehmlich bei Beförderungen gewinnt aber auch das Leistungsprinzip Bedeutung.<sup>205</sup>)

Durchaus originär stellt sich allerdings die Anpassung der Bezüge an die Lebenshaltungskosten(-) und Einkommensentwicklung dar.

So prüft beispielsweise im Hinblick auf alle „koordinierten Organisationen“ ein Ausschuß mitgliedstaatlicher Haushaltsexperten im Abstand von (derzeit) einem Jahr, ob und in welchem Maße die Remuneration der Bediensteten an veränderte Umstände zu „adjustieren“ sei; im Blickfeld stehen hierbei vornehmlich die Grundgehälter.<sup>206</sup>) In längeren Zeitabständen wird auch die Besoldungsstruktur einer allgemeinen Überprüfung unterzogen.<sup>207</sup>) Die „Empfehlungen“ des Koordinationsgremiums bedürfen sodann, um für die beteiligten Verbände rechtsverbindlich zu werden, der Bestätigung durch deren Hauptorgan<sup>208</sup>), den Rat (etwa der OECD); in der Praxis ergeht ein solcher Zustimmungsschluß regelmäßig.<sup>209</sup>)

Die jeweils zur Jahresmitte wirksam werdende Anpassung erfolgt nun nicht beim gesamten Personal anhand derselben Bezugsgrößen: Bei höheren Dienstgraden<sup>210</sup>) wird als Aus-

gangspunkt die Entwicklung des internationalen Lebenshaltungskosten-Indexes in Belgien während der vergangenen 12 Monate genommen; diese Ziffer ist sodann nach oben oder nach unten zu korrigieren, in Ansehung der durchschnittlichen prozentualen Veränderung der Nettoabzüge nationaler Beamter.<sup>211</sup>) Dort setzt die Berechnung an den höchsten Entgelten an, die von Arbeitgebern in Mitgliedsstaaten der „Koordinierten Organisationen“ entrichtet werden; maßgeblich, wenn auch nicht allein ausschlaggebend sind die Löhne im privaten Sektor.<sup>212</sup>) Einschlägige Ermittlungen werden alle zwei oder auch vier Jahre angestellt; in der Zwischenzeit ist eine Fortschreibung der Ergebnisse vorgesehen, auf der Grundlage von Informationen der Arbeitgeber und der Mitgliedsstaaten.

<sup>187</sup>) Näher hierzu A. Pellet, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, R.G.D.I.P. 85 (1981) 657, 661–669; ferner Plantey, a.a.O. (N. 7) 417–422; Ruzié, a.a.O. (vorige N.) 27–28, 79.

<sup>188</sup>) Vgl. Pellet, R.G.D.I.P. 1981, 700–789; Plantey, a.a.O. (N. 7) 423–456; Ruzié, a.a.O. (N. 186) 28–30, 80–87.

<sup>189</sup>) Vgl. Plantey, a.a.O. (N. 7) 430 und 77; H.-P. Furrer, *La protection juridictionnelle du particulier au sein des Organisations internationales*, in: H. Mosler (Hrsg.), *Gerichtsschutz gegen die Exekutive*, Bd. 2 (1969) 1217 (1257–1258); zu Grenzen einer Normenkontrolle s. freilich mehrere EugGH-Erkenntnis aus dem Jahre 1981 (Slg. 1981, 2569 [2574] – Amesz / Kommission und Rat –, 2669 [2695] – Birke / Kommission und Rat –, 2697 [2713–2714] – Bruckner / Kommission und Rat).

<sup>190</sup>) So Hahn, a.a.O. (N. 176) 53.

<sup>191</sup>) Dazu Plantey, a.a.O. (N. 7) 211–214; vgl. z. B. die Entscheidung No. 64 des OECD Appeals Board vom 21. Juli 1978 (Angelopoulos), *Recueil des Décisions* 63 à 82 (1980) 8–10.

<sup>192</sup>) S. aber bereits K. J. Partsch, *Die Rechtsbeziehungen zwischen den europäischen Bediensteten und ihren Anstellungsgemeinschaften*, DÖV 1961, 281 (289–290); D. Rauschnig, *Unabhängigkeit und Bindungen der Bediensteten internationaler Organisationen*, Gs. G. Wacke (1972) 47 (55–56).

<sup>193</sup>) Hahn, a.a.O. (N. 176) 54; s. beispielsweise K. W. Andreae, *Das Dienstrecht der NATO*, in: Kaiser/Mayer/Ule, a.a.O. (N. 176) 263 (301); F. Morgenstern, *Das Dienstrecht des Internationalen Arbeitsamtes*, ebd., 65 (99–101); Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 192–196 (OECD).

<sup>194</sup>) Hierzu Plantey, a.a.O. (N. 7) 343; Schermers, a.a.O. (N. 175) 216.

<sup>195</sup>) So auch C. Apprill, *La notion de „droit acquis“ dans le droit de la fonction publique internationale*, R.G.D.I.P. 87 (1983) 315 (318–319).

<sup>196</sup>) Erst allmählich entsteht auf zwischenstaatlicher Ebene ein dem nationalen vergleichbares Versorgungssystem, wobei die UN-Familie sowie die EG die Vorreiter mach(t)en (zu ersterem Busch, a.a.O. [N. 177] 190–200; zu letzterem bereits D. Rogalla, *Das Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften*, in: Kaiser/Mayer/Ule, a.a.O. [N. 176] 305 [349–353]).

<sup>197</sup>) Hahn, a.a.O. (N. 176) 55; Plantey, a.a.O. (N. 7) 339.

<sup>198</sup>) Vgl. Plantey, a.a.O. (N. 7) 354–358; Schermers, a.a.O. (N. 175) 208.

<sup>199</sup>) S. zur OECD Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 190; zur NATO Andreae, a.a.O. (N. 193) 294; zur ILO Morgenstern, a.a.O. (N. 193) 92–39; ferner Plantey, a.a.O. (N. 7) 342.

<sup>200</sup>) Plantey, a.a.O. (N. 7) 353–354.

<sup>201</sup>) Plantey, a.a.O. (N. 7) 340; s. a. EuGH Slg. 1972, 345 (352) – Sabatini / Parlament –, 363 (370–371) – Chollet / Kommission –, und dazu D. Rogalla, in: H. von der Groeben/H. von Boeckh/J. Thiesing, *Kommentar zum EWG-Vertrag II* (1974) Art. 212/C.IV. (537–538).

<sup>202</sup>) Vgl. Hahn, a.a.O. (N. 176) 57; Morgenstern, a.a.O. (N. 193) 94–95 (ILO).

<sup>203</sup>) Dazu jetzt Vandersanden, J.D.I. (Clunet) 1982, 669–671. Vgl. jedoch bereits G. Langrod, *Observations sur le recrutement à la fonction publique internationale*, Rev. Hell. Dr. Int. 13 (1960) 97 (125–128).

<sup>204</sup>) S. aber H. Golsong, *Das Dienstrecht des Europarates*, in: Kaiser/Mayer/Ule, a.a.O. (N. 176) 231 (256); Busch, ebd., 134, 141 (IAEA); Morgenstern, ebd., 94 (ILO); Rogalla, a.a.O. (N. 180) 144, 147 (E.G.).

<sup>205</sup>) S. zur OECD Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 180–181; vgl. auch Plantey, a.a.O. (N. 7) 341; Langrod, a.a.O. (N. 175) 558.

<sup>206</sup>) Co-ordinating Committee of Government Budget Experts, *Revision of Remuneration Adjustment Procedure* (159. Bericht, 16. 2. 1979 (CCG [79] 1) Annex, Art. 1, 4, 11 S. 2).

<sup>207</sup>) Ebd., Art. 5, 11 S. 1, 12 (2), (3).

<sup>208</sup>) S. bereits oben, bei N. 178; ferner Golsong, a.a.O. (N. 204) 257 (Europarat); Andreae, a.a.O. (N. 193) 299, 300 (NATO); Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 187–188 (OECD).

<sup>209</sup>) Allenfalls mag die Anpassung in geringerem Ausmaß oder verspätet erfolgen (so Hahn, a.a.O. [N. 181] 211). S. a. oben, N. 9.

<sup>210</sup>) A. L. („höherer“ und Sprachendienst); zur vertikalen Gliederung im allgemeinen s. Schermers, a.a.O. (N. 175) 207–208; speziell zur OECD Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 168–176.

<sup>211</sup>) Art. 4 des Anhangs zum 159. CCG-Bericht (N. 206).

<sup>212</sup>) B, C (einfacher bis gehobener Dienst).

<sup>213</sup>) So Art. 10 (3) 1 des Anhangs zum 159. CCG-Bericht: 80 oder sogar (S. 2) 90%; generell hierzu Kap. III (Art. 8–11).



d) Das hier nur vereinfacht beschriebene, überaus komplizierte und eingehende Verfahren, wie es ähnlich auch in anderen internationalen Organisationen besteht<sup>214)</sup>, läßt im Ergebnis sowohl Anhebungen als auch Kürzungen der Bedienstetengehälter zu. Im Rahmen der 3-Jahres-Überprüfung bildet zudem die wirtschaftliche und soziale Lage der Mitgliedsstaaten ein explizit aufgeführtes Kriterium der (Neu-) Bemessung von Entlohnungen<sup>215)</sup>; damit mögen auch Budget-Zwänge und allgemein-politische Erwägungen ins Kalkül zu ziehen sein.<sup>216)</sup>

aa) Von Rechts wegen gilt es freilich zu bedenken, daß das Koordinationssystem lediglich ad hoc geschaffen wurde, insbesondere einer völkervertraglichen Grundlage entbehrt, so daß die Beschlüsse des genannten Expertenausschusses solange nur ein Nullum darstellen, bis sie inhaltlich als Normen eines zwischenstaatlichen Verbandes verabschiedet werden.<sup>217)</sup> Damit ist ihre Rechtmäßigkeit allein am Maßstab des jeweiligen Staatengemeinschaftsrechts nachprüfbar<sup>217a)</sup>, und zuständig hierfür ist ausschließlich das je organisationsinterne Verwaltungsgericht.

bb) Weil nun jede Änderung der Bezüge zugleich die Beschäftigungsverhältnisse insgesamt berührt, scheint es zunächst ausschlaggebend für deren Zulässigkeit zu sein, ob die Rechtsstellung des Bediensteten auf Status (qua Hoheitsakt) oder auf Kontrakt basiere.<sup>218)</sup> Der Schein trügt: Selbst wenn nicht schon im Anstellungsdokument selbst auf die Geltung der (jeweiligen) personalrechtlichen Bestimmungen Bezug genommen würde<sup>219)</sup>, wären diese allgemein anzuwenden<sup>220)</sup>; sie führen eine objektive Existenz als Teil des rechtlichen Systems, dem sich jeder Mitarbeiter durch den Eintritt in den Organisationsbetrieb unterwirft.<sup>221)</sup> Dies wird besonders deutlich darin, daß subjektiv-individuelle Überlegungen und Erwartungen des neuen Bediensteten grundsätzlich nicht schutzwürdig sind<sup>222)</sup>, sondern allenfalls dann, wenn sie in einer dauerhaften Praxis des Verbandes einen Rechtsgrund finden.<sup>223)</sup>

Mithin könnten auch Gehaltskürzungen allein internem Organisationsrecht zuwiderlaufen. Dabei enthalten freilich die Verbands-Verfassungen nur verfahrensrechtliche Prüfungskriterien, schränken hingegen die Normierungsbefugnisse der zuständigen Organe kaum inhaltlich ein.<sup>224)</sup> Einmal getroffene sekundärrechtliche Personalregelungen können also prinzipiell jederzeit geändert werden.<sup>225)</sup>

cc) Allerdings ist heute anerkannt, daß internationale Organisationen auch anderen als nur den gründungsvertraglichen (völker)rechtlichen Bindungen unterliegen.<sup>226)</sup> Zwischenstaatliche Verwaltungsgerichte haben seit ihrem Bestehen allgemeine Rechtsgrundsätze bei ihrer Entscheidungsfindung herangezogen<sup>227)</sup>; erst jüngst bekräftigte das neugeschaffene Weltbank-Tribunal<sup>228)</sup> die auch vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften<sup>229)</sup> und vom Appeals Board der OECD<sup>230)</sup> vertretene Ansicht, aus dieser Rechtsquelle könnten nicht zuletzt Schranken für die Änderungsbefugnisse von Verbandsorganen in Personalsachen hergeleitet werden.<sup>231)</sup> Zudem kann auch die Organisationspraxis in die Beschäftigungsbedingungen eingehen, wenn sie von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung begleitet wird: Consuetudo und opinio iuris führen zur Herausbildung gewohnheitsrechtlicher Regeln.<sup>232)</sup> Daß eine rechtliche Pflicht zur periodischen Anpassung von Gehältern an veränderte Lebensumstände entstehen könne, ist eine der wesentlichen Darlegungen der ersten Entscheidung des World Bank Administrative Tribunal.<sup>233)</sup>

e) Als allgemeiner Rechtsgrundsatz wird dagegen in diesem Zusammenhang vielfach die Doktrin erworbener Rechte („acquired rights“, „droits acquis“)<sup>234)</sup> herangezogen. Hiernach wären zumindest erhebliche nachteilige Änderungen des wesentlichen Inhalts von Dienstverhältnissen nicht gegen den Willen des Amtswalters zulässig.<sup>235)</sup> Nur in Normalfällen findet die Handlungsbefugnis einer Organisation hier ihre Schranken: In Ausnahmesituationen sollen Individualrechte übergeordneten Verbandsinteressen weichen müssen, Not kenne kein Gebot.<sup>236)</sup> Auch unter gewöhnlichen

<sup>214)</sup> Vgl. nur Art. 65 des „Europäischen Beamtenstatuts“ (zur Erstfassung gem. den Räte-Verordnungen Nr. 31 EWG/Nr. 11 EAG vom 18. 12. 1961 (ABl. EG 1962, 1385) s. etwa A. M. Euler, Europäisches Beamtenstatut (1966) II, 463–470; Th. Holtz, Handbuch des Europäischen Dienstrechts (1964 ff.), 403–415; zur Novellierung 1968 (Rats-VO Nr. 259/68 vom 29. 2., ABl. E.G.L. 56, 1) Rogalla, a.a.O. (N. 180) 164–169, sowie jetzt die EuGH-Entscheidung vom 6. 10. 1982 – Kommission v. Rat –, Slg. 1982, 3329 (3355–3357), mit Anm. von H. Henrichs, EuR 18 (1983) 178–179.

<sup>215)</sup> Art. 5 (1) (e) des Anhangs zum 159. CCG-Bericht.

<sup>216)</sup> Vgl. Ziff. 3, 31 des 191. CCG-Berichts (N. 8); s. a. unten, bei N. 248.

<sup>217)</sup> S. etwa die Entscheidung No. 31 des OEEC Appeals Board (Lanner) vom 21. 3. 1960, Recueil des Décisions 1 à 62 (1979) 85 (86).

<sup>217a)</sup> Freilich vermag wohl überhaupt nur ein rechtmäßig zustandegemachter Akt als Basis von Verbandsregelungen in Betracht gezogen werden dürfen, insoweit also auch die Regularität der (externen) Empfehlung vom organisationseigenen Appeals Board kontrollierbar sein, um so mehr dann, wenn das Verbandsrecht abweichende Anpassungskriterien enthält, wie beispielsweise Nr. 20.3. der E.S.A. Staff Regulations im Verhältnis zu Art. 5 (1) des generellen Anpassungsverfahrens (s. oben, N. 206, 207).

<sup>218)</sup> Zu diesem Ansatz s. etwa H. W. Baade, The Acquired Rights of International Public Servants, A.J.C.L. 15 (1966/67) 251 (285–290); M. B. Akehurst, Unilateral Amendment of Conditions of Employment in International Organizations, B.Y.I.L. 40 (1964) 286 (289–296); P. Weil, La nature du lien de fonction publique dans les organisations internationales, R.G.D.I.P. 67 (1963) 273 (277–281); jüngst auch C. F. Amerasinghe, The de Merode Case and International Administrative Law, ZaöRV 43 (1983) 1 (13–16).

<sup>219)</sup> Vgl. z. B. Art. 1 (1) des „Europäischen Beamtenstatuts“ (dazu Euler, a.a.O. [N. 214] 23–24, 27–28); Nr. 8.2. der E.S.A. Staff Regulations; aber auch Akehurst, a.a.O. (N. 174) 200–201.

<sup>220)</sup> Zur Normsetzungsmacht internationaler Verbände in Dienstrechtsangelegenheiten s. etwa Akehurst, a.a.O. (N. 174) 199–203; R. Bernhardt, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen, BerGesVR 12 (1973) 7 (14–15, 29–31); H. J. Hahn, Funktionenteilung im Verfassungsrecht europäischer Organisationen (1977) 78–79; Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (N. 178) 229 (Rdnr. 1526), 245 (Rdnr. 1563); Plantey, a.a.O. (N. 7) 64–68.

<sup>221)</sup> Zutr. Plantey, a.a.O. (N. 163); Schermers, a.a.O. (N. 175) 218–219; Hahn, a.a.O. (N. 176) 33.

<sup>222)</sup> Vgl. Amerasinghe, ZaöRV 1983, 18; E. Decaux, Jurisprudence du Tribunal Administratif de la Banque Mondiale, A.F.D.I. 27 (1981) 362 (370–371); Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 342–343. Zu einer lange Zeit abweichenden Rechtsprechung s. insbesondere B. Knapp, Jurisprudence du Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail, A.F.D.I. 24 (1978) 457 (470–471), 25 (1979) 429 (438–439), 26 (1980) 385 (400–401), 27 (1981) 348 (357–358).

<sup>223)</sup> S. hierzu bereits Akehurst, a.a.O. (N. 174) 94–97, sowie das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs in Sachen „Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints made against UNESCO“, I.C.J. Reports 1956, 77 (91). Vgl. ferner E. Lauterpacht, The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals, Rec. des Cours 152 (1976–IV) 379 (447–465).

<sup>224)</sup> Vgl. Baade, A.J.C.L. 1966/67, 254; Plantey, a.a.O. (N. 7) 62–64; D. Ruzié, La protection des agents internationaux, S.F.D.I.-Kolloquium 1984 (N. 185), Typoskript, 2–4; s. a. zur OECD Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 144, 149; zur E. G. Rogalla, a.a.O. (N. 180) 39–41; zum Europarat Golsong, a.a.O. (N. 204) 237.

<sup>225)</sup> So auch Akehurst, a.a.O. (N. 174) 218–221; Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 328–332; Plantey, a.a.O. (N. 7) 87.

<sup>226)</sup> S. die Zusammenstellung in Betracht zu ziehender (weiterer) Rechtsquellen bei Akehurst, a.a.O. (N. 174) 72–109.

<sup>227)</sup> Das Völkerbunds-Tribunal hob hierauf schon in seinem allerersten Erkenntnis ab (Di Palma Castiglione [1929]; vgl. S. Bastid, Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence, Rec. des Cours 92 [1957–II] 343 [479–480]).

<sup>228)</sup> Zu dieser Instanz C. F. Amerasinghe, The World Bank Administrative Tribunal, I.C.L.Q. 31 (1982) 748–760 (die Statuten sind im Anhang abgedruckt: ebd., 760–764); ferner B. M. de Vyss, The World Bank Administrative Tribunal, R.B.D.I. 16 (1981/82) 81–89.

<sup>229)</sup> Vgl. bereits EuGH Slg. 1957, 81 (117–119) – Algeria v. Versammlung –, dazu auch M. Schröder, Die „wohlerworbenen Rechte“ der Bediensteten in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (1969) 29–35.

<sup>230)</sup> No. 33, 26. 7. 1961 (Cauro), Rec. des Décisions 1 à 62 (1979) 92 (93) – OEEC –, No. 34, 25. 10. 1961 (Cauro), ebd., 95 (97) – OECD –, dazu auch Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 163–164.

Umständen stellt sich der Anwendungsbereich dieses Grundsatzes als recht eng dar: So darf eine Änderung des Personalrechts auch diejenigen Bediensteten tangieren, die schon vorher beim Verband beschäftigt waren.<sup>237)</sup> Des weiteren behalten sich viele zwischenstaatliche Einrichtungen Modifikationen des Dienstrechts ausdrücklich vor und sprechen dies häufig bei jeder Anstellung aus. Solche Reservation kann zwar nicht dazu führen, daß die Organisation völlig frei über Bestand und Inhalt von Beschäftigungsverhältnissen verfügen darf; hieraus folgt aber doch ein weitgehender Gestaltungsspielraum auch für nachteilige Änderungen der Personalstatute.<sup>238)</sup> Bislang ist eher zweifelhaft, ob außer dem Verbot belastender rückwirkender Neuregelung<sup>239)</sup> auch weitere Einschränkungen Geltung beanspruchen können: Die internationalen Verwaltungsgerichte zögern, Verbandsrechtsnormen und -akte auch auf Willkür<sup>240)</sup>, Ermessensmißbrauch<sup>241)</sup> oder gar (Un-)Angemessenheit<sup>242)</sup> hin zu kontrollieren.<sup>243)</sup> Lediglich dann, wenn Dienstverhältnisse individuell-spezifisch vereinbart sind, scheint eine Garantie gegen einseitige Schmälerungen gegeben.<sup>244)</sup> Darüber hinaus zeichnet sich jedoch ein gewisser Bestandsschutz auch für „grundlegende“ und „wesentliche“ Elemente von Beschäftigungsverhältnissen insgesamt ab: Bei Rechtsänderungen müsse die Ausgewogenheit von Rechten und Pflichten des Personals gewahrt bleiben.<sup>245)</sup> Dieses Gebot beinhaltet aber hier wie im nationalen Bereich kein Recht auf Beibehaltung einmal erreichter Bezüge ihrem Betrage nach<sup>246)</sup>; es sichert nur beispielsweise vor einer völligen Beseitigung von Zulagen.<sup>247)</sup> So unterstrich das Verwaltungstribunal der Internationalen Arbeitsorganisation, der Bedienstete müsse voraussehen und hinnehmen, daß Bemessung und Höhe seines Gehalts von einer Anpassung an neue Umstände abhängig seien, wie dem Anstieg oder der Verminderung (!) der Lebenshaltungskosten, aber auch von Wandlungen in der Struktur oder der Finanzlage seiner Organisation.<sup>248)</sup>

4. Im Bestreben, einen harmonischen Ausgleich zu schaffen zwischen den Interessen der um ihr Auskommen besorgten internationalen Beamten einerseits, der Notwendigkeit für zwischenstaatliche Verbände, veränderten Gegebenheiten Rechnung tragen zu können, zum andern<sup>249)</sup>, dürften sohin die eingangs beschriebenen Kürzungsmaßnahmen bei den „koordinierten Organisationen“ im allgemeinen das zulässige Maß noch nicht überschritten haben. Diese Wertung müßte aber dann zumindest anders ausfallen<sup>250)</sup>, wenn der erhoffte (welt)wirtschaftliche Aufschwung spürbar würde.

<sup>231)</sup> Hierzu Amerasinghe, ZaöRV 1983, 26; Decaux, A.F.D.I. 1981, 366, 368; D. Ruzié, Le pouvoir des organisations internationales de modifier unilatéralement la condition juridique des fonctionnaires – Droits acquis ou droits essentiels, J.D.I. (Clunet) 109 (1982) 421 (424). In ähnlichem Sinne äußerten sich auch die Commissions de recours von NATO (s. Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 339–341, 353–354) und der E.S.A.-Vorgängerin E.S.R.O. (im Erkenntnis No. 2 vom 17. 10. 1968, ESRO/CR/18).

<sup>232)</sup> S. oben, bei N. 223; ebenso bereits W. Jenks, The Proper Law of International Organisations (1962) 38; zur allgemeinen (internationalen) Rechtsauffassung etwa A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht (1976) 276–288; I. Brownlie, Principles of Public International Law (1979) 4–12.

<sup>233)</sup> W.B.A.T. Reports (1981), Decision No. 1 (de Merode et al. v. The World Bank) 55–57 (vom 5. 6. 1981); s. hierzu Amerasinghe, ZaöRV 1983, 33. Ruzié bezweifelt, ob sich andere internationale Verwaltungsgerichte dem anschließen werden (J.D.I. [Clunet] 1982, 427; s. a. Decaux, A.F.D.I. 1981, 377–378); der Europäische Gerichtshof hat eine Angleichungspflicht dem Wortlaut sowie Sinn und Zweck einer positiven Regelung entnommen (Slg. 1982, 3356, 3358).

<sup>234)</sup> Zu ihrer Verwurzelung in nationalen Rechten s. Baade, A.J.C.L. 1966/67, 255–277; Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 319–327; vgl. auch oben, bei N. 96, sowie Schröder, a.a.O. (N. 229) 36–45. Zum klassisch-völkerrechtlichen Verständnis s. D.P. O'Connell, The Law of State Succession (1956) 77–207; J. Barde, La notion de droits acquis en droit international public (1981).

<sup>235)</sup> So Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 357–358; ähnlich Ruzié, J.D.I. (Clunet) 1982, 430; Amerasinghe, ZaöRV 1983, 35–36, 39; Plantey, a.a.O. (N. 7) 86–91; Busch, a.a.O. (N. 177) 137–138; Vierneisel, a.a.O. (N. 36) 166–167.

<sup>236)</sup> Vgl. Ruzié (J.D.I. [Clunet] 1982, 428), der diese Ausnahme allerdings auf Fälle höherer Gewalt beschränken will; ferner Amerasinghe, ZaöRV 1983, 36. Diese Relativierung erscheint freilich mit dem das Verbandsrecht generell beherrschenden Rechtlichkeitsgrundsatz kaum vereinbar (ähnlich jetzt Ruzié; a.a.O. [N. 224] 3; s. a. F. Morgenstern, Legality in International Organizations, B.Y.I.L. 48 [1976/77] 241 [242–253]).

<sup>237)</sup> S. bereits Akehurst, a.a.O. (N. 174) 205 N. 2, 218; Baade, A.J.C.L. 1966/67, 282.

<sup>238)</sup> Plantey, a.a.O. (N. 7) 89; vgl. etwa die Entscheidung No. 24 des OEEC Appeals Board (Madame X) vom 21. 2. 1957, Rec. des Décisions 1 à 62 (1979) 67 (–69), und dazu Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 335.

<sup>239)</sup> Auf diesem kleinsten gemeinsamen Nenner verharret die Rechtsprechung des UN-Verwaltungstribunals (s. insbesondere das Erkenntnis No. 82 [Puvrez] aus 1961, Judgments of the Administrative Tribunal of the United Nations 2 [Nos. 71–86] 78; hierzu Baade, A.J.C.L. 1966/67, 282, 286; Akehurst, a.a.O. [N. 174] 224, 228–229; Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 336; sowie jetzt T.S., Tribunal Administratif des Nations Unies, A.F.D.I. 27 [1981] 330 [338–340], zum Urteil No. 273, Mortished).

<sup>240)</sup> S. jedoch EuGH Slg. 1981, 127 (138) – Vutera / Kommission –, sowie die Anträge des Generalanwalts (Reischl), ebd., 140 (142).

<sup>241)</sup> Vgl. Amerasinghe, ZaöRV 1983, 40–41, zur Entscheidung No. 1 des Weltbank-Tribunal (s. W.B.A.T. Reports 1981, 22); ferner das Erkenntnis No. 25 des OEEC Appeals Board (Madame X) vom 21. 2. 1957, Rec. des Décisions 1 à 62 (1979) 70 (71) – „abus de réglementation“ –.

<sup>242)</sup> Dazu vornehmlich das Urteil No. 61 des I.L.O.-Verwaltungsgerichts (Lindsey I) vom 4. 9. 1962 (I.L.R. 32 [1966] 531 [536]); s. a. J. Lemoine, Le contrôle judiciaire des modifications des conditions de service des fonctionnaires internationaux, A.F.D.I. 8 (1962) 407–426; Baade, A.J.C.L. 1966/67, 294–297; Akehurst, a.a.O. (N. 174) 223–227; Busch, a.a.O. (N. 177) 135–136; aber auch Weil, R.G.D.I.P. 1963, 291–296; ferner die Entscheidung No. 37 des OECD Appeals Board (Aicher u. a.) vom 9. 1. 1964, Rec. des Décisions 1 à 62 (1979) 102 (104–106), und Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 145, 166.

<sup>243)</sup> So übereinstimmend Amerasinghe, ZaöRV 1983, 41; Ruzié, J.D.I. (Clunet) 1982, 431; Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 351–353.

<sup>244)</sup> So ausdrücklich die Verwaltungsgerichte der Internationalen Arbeitsorganisation (s. etwa das Urteil No. 391 [Los Cobos, Wenger] vom 24. 4. 1980; hierzu Knapp, A.F.D.I. 1980, 400–401) und der Vereinten Nationen (vgl. bereits die Kaplan-Entscheidung [No. 19, 1953], J.U.N.A.T. 1 [Nos. 1–70] 71 [74–75], sowie die Erkenntnisse vom 20. 11. 1980 [No. 266, Capio] und vom 15. 5. 1981 [No. 273, Mortished] – letzteres wurde im übrigen auf Verlangen der USA zum Gegenstand eines I.G.H.-Gutachtens [vom 20. 7. 1982, I.C.J. Reports 1982, 325]; dazu P. Tavernier, Lavis consultatif de la Cour internationale de Justice du 20 juillet 1982 . . . , A.F.D.I. 28 [1982] 392–424; D. Ruzié, L'avis consultatif . . . , J.D.I. [Clunet] 110 [1983] 76–98; vgl. auch Schröder, a.a.O. (N. 229) 71–74 (E.G.).

<sup>245)</sup> S. hierzu Ruzié, J.D.I. (Clunet) 1978, 871, sowie dens., J.D.I. (Clunet) 1982, 429 (zum Erkenntnis des Weltbank-Tribunals); ähnlich die „Merigo“-Entscheidung des OECD Appeals Board (No. 40, 30. 3. 1966), Rec. des Décisions 1 à 62 (1979) 113 (114–115).

<sup>246)</sup> Vgl. Ruzié, J.D.I. (Clunet) 1982, 436 (zum Urteil No. 368 des I.L.O.-Tribunals vom 4. 7. 1979 (Elsen, Elsen-Drouot); zum diesem Spruch auch Knapp, A.F.D.I. 1979, 438–439); Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 353; ferner die Entscheidungen No. 50 und 51 des OECD Appeals Board vom 17. 12. 1974 (Budd, Divoy), Rec. des Décisions 1 à 62 (1979) 137 (139–140). Generalanwalt Capotorti hob in seiner Schlußanträge zum Rs. 127/80 hervor, der Anspruch auf ein (Ruhe-)Gehalt sei kein eigentumsähnliches Vermögensrecht (EugGH Slg. 1982, 886 [899–900]) – eine Aussage, die mit früheren Darlegungen des Gerichtshofs schwerlich in Einklang steht (s. z. B. Urteil vom 19. 3. 1975 – Gillet / Kommission –, Slg. 1975, 463 [473]).

<sup>247)</sup> So das I.L.O.-Tribunal im zuvor angeführten Erkenntnis No. 368, sowie die Entscheidungen No. 46–48 des OECD Appeals Board vom 17. 12. 1974, Rec. des Décisions 1 à 62 (1979) 131 (132–134) in Sachen Legrain, Benetzeth, Capetanidis.

<sup>248)</sup> Zit. nach Ruzié, J.D.I. (Clunet) 1982, 436; s. ferner EuGH Slg. 1982, 245 (265–266) – Buyl / Kommission –. Die Verbandslegislative wird damit jedoch keineswegs von (selbstgesetzten) rechtlichen Bindungen dispensiert; s. nur das EuGH-Erkenntnis vom 5. 6. 1973 – Kommission / Rat –, Slg. 1973, 575 (583–585).

<sup>249)</sup> Apprill, R.G.D.I.P. 1983, 358; vgl. freilich zu noch anderen Einflüssen Hahn/Weber, a.a.O. (N. 7) 192.

<sup>250)</sup> Aufschlußreich hierzu die Darlegungen (in bezug auf währungspolitische Ereignisse und Umstände) in mehreren Urteilen des EuGH (s. Slg. 1982, 869 [884–885] – Grogan / Kommission –, 909 [928–929] – de Pascale / Kommission –, 931 [947–948] – Curtis / Parlament –, in denen der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes im Vordergrund steht (vgl. auch L. Dubouis, Fonctionnaires et agents des Communautés européennes, R.T.D.E. 17 [1981] 710 [736]). S. ferner die früheren „Angleichungs“-Entscheidungen des Luxembourger Hofes (Slg. 1973, insbesondere 584–585, mit Anm. von L. Dubouis, R.T.D.E. 9 [1973] 765 [770]; Slg. 1975, 795 [807–809]), in denen sich jeweils Kommission und Rat gegenüberstanden, sowie die Schlußanträge Capotortis (Slg. 1982, 900; vgl. bereits Slg. 1981, 1512 [1550–1560] zur Rs. 153/79), in denen der Generalanwalt von einem sehr weiten und rechtlich kaum eingeschränkten legislativen Ermessen spricht (?) . . .

## Nachtrag

Die Anfang November 1984 überaus rasch erfolgte Einigung der Tarifparteien des öffentlichen Dienstes auf eine Anhe-

<sup>251)</sup> Vgl. HB vom 12. 11. 1984: „Zimmermann schlug geringstmöglichen Aufwand heraus“.

<sup>252)</sup> S. nur Süddeutsche Zeitung vom 12. 11. 1984: „Staatsbedienstete erhalten 3,2 Prozent Lohnerhöhung“; FR vom selben Tage: „Lob für Tarifabschluß im öffentlichen Dienst“; NZZ vom 13. 11. 1984: „Lohnabschluß im öffentlichen Dienst der BRD“.

<sup>253)</sup> Vgl. bereits oben, bei **N** 28 und 166.

<sup>254)</sup> S. auch den SZ-Kommentar vom 12. 11. 1984: „Teurer Kompromiß im öffentlichen Dienst“.

bung der Nominal-Einkommen um 3,2% ab 1. 1. 1985 – d. h. auf eine wenn auch geringe reale Verbesserung<sup>251)</sup> – sowie auf gewisse Arbeitszeitverkürzungen<sup>252)</sup> wird wieder das bereits angesprochene Durchschlagen auf die Beamten- und Soldaten-Bezüge zeitigen<sup>253)</sup> und diesen Beschäftigtengruppen gleiche Gehaltsaufbesserungen bringen. Damit erweist sich für ein weiteres Mal die Besoldungs-Anpassung als teilweise fremdgesteuert, steht andererseits gerade durch solche recht strikte Verknüpfung im Einklang mit Grundprinzipien des verfassungskräftig strukturierten Rechts aller öffentlichen Bediensteten<sup>254)</sup>.